Legislative Review Project

Directions Report
to
The Minister of Consumer & Commercial Relations
on
Consumer Protection and Business Practices

1988

Ontario

Published by the Ontario Ministry of Consumer and Commercial Relations

© Queen's Printer for Ontario, 1988

ISBN 06/88- M
(5v. set 0-7729-4259-5)
0-7729-4264-1

Copies are available in person from:

Ontario Government Bookstore
880 Bay Street
Toronto, Ontario

or by mail through:

Publication Services
5th Floor
880 Bay Street
Toronto, Ontario
M7A 1N8

For telephone mail orders call (416) 965-6015;
toll free 1-800-268-7540;
from area code 807, ask operator for Zenith 67200

Ontario
Ministry of Consumer and Commercial Relations
Ministère de la Consommation et du Commerce
Business Practices Division
Division des pratiques commerciales
555 Yonge Street
Toronto, Ontario
M7A 2H6
555, rue Yonge
Toronto (Ontario)
M7A 2H6

The Honourable William Wrye
Minister of Consumer
and Commercial Relations

June 1988

Letter of Transmittal

Dear Minister:

I am pleased to submit to you the report of the Legislative Review Project.

The present report represents the culmination of a very large undertaking which involved the significant commitment of project staff over an eighteen month period. The report summarizes a much larger body of analysis and research completed during the lifetime of the project. Although a great deal has been accomplished, much more work is needed to bring to fruition the strategic directions proposed.

The sharing of this report publicly will serve to continue the original commitment of open consultation with Ontario consumers and businesses.

On behalf of the team, I wish to say that we were very pleased to have been part of this effort to develop the new strategy for consumer protection and fair business practices for Ontario; a strategy that will hopefully endure until the next century and longer.

Sincerely,

Gregory F. Mazuryk, Ph.D., C. Psych., M.B.A.
Project Director
Legislative Review Project

LEGISLATIVE REVIEW PROJECT

DIRECTIONS REPORT

TO

THE MINISTER OF CONSUMER & COMMERCIAL RELATIONS

ON

CONSUMER PROTECTION AND BUSINESS PRACTICES

THE LEGISLATIVE REVIEW PROJECT STAFF

PROJECT DIRECTOR

Dr. Gregory F. Mazuryk

PROJECT COORDINATORS

Sudhir Handa
Linda Hapak
Nancy Hoult
Ann Rowan

SENIOR LEGAL RESEARCHERS

George Crossman
David Scriven
James Girling
Kevin Whitaker

RESEARCHERS

Michele Anderson
Leonard Abramowicz
Barbara Cotton
Roger Beattie
Elizabeth Diechart
Alan Cheverie
Marya Duckworth
Allan Coleclough
Judy Farlow
John Farlow
Robert Harper
Mary Jo Makarchuk
Beverly Hendry
Lucy McLean
Barbara Hewett
David Mercer
Janet Hope-Roney
Margo Ross
Beverley O'Connell-Boecker
Lianne Walker
Elizabeth Sands
Jane Weary
Trudy Spinks
Jennifer Wilson

SUPPORT STAFF

Ruth Donges
Mary Brooks
Jennifer Fort
Carolyn Buckles
Sharon Lawlor
Ina McBay
Vindy Speers

LEGISLATIVE REVIEW PROJECT
DIRECTIONS REPORT

TABLE OF CONTENTS

		Page
I	INTRODUCTION AND OVERVIEW	1
II	THE NEW CONSUMER PROTECTION CODE	9
(A)	The Basic Themes	11
1.	Consolidation	11
2.	Comprehensive Application	12
3.	Modernization	13
4.	Legislative Clarification of Rights and Responsibilities	14
5.	Plain Language and Understandability	15
6.	Greater Emphasis on Loss Prevention	17
7.	Giving Consumers the Means for Greater Consumer Initiative	18
8.	Government Intervention that is Principled and Proportionate	19
9.	Public Participation in the Making of Rules	21
10.	Increased Consumer Education & Public Awareness	22

(B) Highlights in Key Areas 25

1. Information Disclosure and Advertising 26
2. Transactional Fairness - Business Practices 31
3. Product Quality and Consumer Product Warranties 33
4. Consumer Credit and Credit Practices 35
5. Remedies and Access to Justice 41

III THE INDUSTRY-SPECIFIC AREAS 45

1. Housing 45
2. Automobiles 50
3. Travel 53
4. Death care 55
5. Theatres and Athletics 59

IV CONCLUSION 62

V APPENDIX - Supplementary Reports 63

LEGISLATIVE REVIEW PROJECT

DIRECTIONS REPORT

I INTRODUCTION AND OVERVIEW

The Legislative Review Project

The Legislative Review Project was established in November, 1986, by the Minister of Consumer and Commercial Relations at that time, the Honourable Monte Kwinter. It completed its work in March, 1988 under the present Minister, the Honourable William Wrye. The project's mandate was to undertake a comprehensive review of Ontario's 20 pieces of consumer protection legislation, and to develop a strategy to address present problems and assist in future planning.

Why Was the Project Established?

Most of Ontario's consumer protection laws, like those in other Canadian provinces, were enacted during the late 1960's and early 1970's. They were enacted in a piecemeal and largely uncoordinated fashion. The major pieces of legislation enacted during this time were the Consumer Protection Act and the Business Practices Act.

Other statutes pertaining to specific industries have also been enacted. For instance, laws have been passed to

regulate motor vehicle dealers, travel agencies, collection agencies, condominiums, newly constructed homes, real estate brokers, consumer reporting agencies, bailiffs and cemeteries, to name a few.

By 1986, the Business Practices Division was administering 20 separate pieces of consumer protection legislation, many of which were more than 20 years old.

Increasing Dissatisfaction with the Laws

The Ministry has become increasingly aware of a general sense of dissatisfaction with many of its consumer protection laws; dissatisfaction on the part of both business and consumers, and even on the part of Ministry staff involved in the administration and enforcement of those laws.

Over the years, many of the legislative or regulatory provisions have become irrelevant or out-of-date. The language in many of the acts is archaic and difficult to understand, even for business people actively engaged in the industries being regulated. The existence of disparate pieces of law makes it difficult for members of the public to learn about the acts and gain access to them when faced with consumer problems.

Ministry staff often find themselves attempting to enforce laws against businesses who consider them to be irrelevant

and, at times, completely at odds with current industry practices or marketplace realities. For instance, certain businesses find themselves hampered in the development of new product lines, particularly in the consumer loan and credit area, because the legislation enacted 20 years ago does not make provision for such products. (An example is the variable rate loan, where the interest rate varies according to the prime rate of interest. It is unclear whether the current legislation actually permits this practice among certain types of lenders).

Consumers are faced with legislation ostensibly designed to protect them, but it is hard to read, difficult to access, and sometimes impossible to enforce. For example, if a business does not comply with the legislation, the consumer's only alternative is often to take the business to court. This option is not feasible for the vast majority of Ontario residents, many of whom are basically unfamiliar with the court process. Neither is it practical for many, given the legal and personal costs involved. (Even a Small Claims Court case can take over one year to complete).

Outdated laws, archaic language, irrelevance to modern marketplace practices, an unwieldy volume of statutes, a low level of awareness among Ontario citizens of the laws and government programs designed to protect them, a general dissatisfaction with the laws by members of the business community, consumers, and government

administrators -- these are the factors that led to the establishment of the Legislative Review Project.

The Work of the Review Project

In November, 1986, the Legislative Review Project started its review of Ontario's 20 pieces of consumer protection legislation. The project, at its peak, involved 35 staff members and consultants, recruited from the Ministry of Consumer and Commercial Relations, other ministries, and the private sector. The objective of the project was to review the present marketplace situation, catalogue the gaps and deficiencies in the current legislation, address the concerns of marketplace participants, and endeavour to set in place a simpler and more principled framework for consumer protection; one that would provide a basis for both present policy-making and future planning.

Philosophy and Principles

The first and most important task was the formulation of a guiding philosophy. It was important to make clear from the outset the basic principles upon which the review would be based, and against which future government policies or legislative initiatives could be measured. The articulation of such a philosophy was achieved with the input and assistance of a panel of consumer experts. It was invited to review the history of consumer regulation in Ontario, then to set out, in plain language,

the basic principles of marketplace fairness that were shared by consumers and business alike and that could help shape government policies in the future.

The panel of experts concluded that all participants in the modern marketplace today, whether consumers or suppliers, would agree that marketplace fairness is founded on four fundamental principles:

(1) Reasonable disclosure of information;

(2) Transactional fairness;

(3) Fair value, i.e. product quality, or reasonable value for price paid;

(4) Reasonably available and accessible consumer remedies or dispute resolution mechanisms.

The emphasis on shared notions of reasonableness and fairness and the focus on the protection of reasonable expectations of both consumers and business reflects the realization that no one marketplace participant, whether consumer, business supplier, or government regulator, has any prior claim to the modern market. The marketplace exists to serve the community at large. The community is entitled to identify and articulate its shared vision of what marketplace fairness entails. It is this shared vision of marketplace fairness that became the guiding philosophy for the Legislative Review Project, and helped shape the basic principles upon which future policies

could be founded and legislative initiatives could be measured.

Research Methodology

The review project conducted its research in a number of ways. Mail surveys were conducted to determine the current areas of consumer concern, written submissions were invited from all sectors of the consumer and business communities, and Regional Consumer Advisory Panels were established in six major Ontario centres to canvass the views and concerns of residents from different parts of the province. In addition, the review team studied recent developments in consumer protection law in other jurisdictions in Canada, the United States, the United Kingdom, continental Europe, and Australia. Judicial decisions and academic articles were also reviewed.

Finally, and most importantly, the review project received valuable assistance and guidance from the Minister's Advisory Committee, which was comprised of representatives from the Ontario business and consumer communities.

What was Achieved?

The work of the Legislative Review Project and the resulting proposals for reform would lead to a substantial simplification and modernization of consumer protection law in Ontario. The objective of this report to the

Ministry of Consumer and Commercial Relations is to provide a brief overview of the road that was followed and the results that were achieved.

II THE NEW CONSUMER PROTECTION CODE

The Legislative Review Project is an extensive and important undertaking that has generally achieved what it set out to do. The result of the legislative review is a substantial body of research supporting wide-ranging recommendations for improvement and reform. The full detail of the research that was undertaken and the reforms that are being proposed can only be understood after careful reading of the relevant supplementary report. A list of the supplementary reports is contained in the Appendix.

This report highlights the basic themes and some of the key areas of reform. The 10 basic themes that emerged from the research were:

(1) Statutory consolidation;

(2) Comprehensive application;

(3) Modernization;

(4) Legislative clarification of rights and responsibilities;

(5) Plain language and understandability;

(6) Greater emphasis on loss prevention;

(7) Giving consumers the means for greater consumer initiative;

(8) Government intervention that is principled and proportionate;

(9) Full public participation in the making of rules;

(10) Increased consumer education and public awareness.

The key areas of consumer protection reviewed by the project were:

(1) Information disclosure and advertising;

(2) Transactional fairness and business practices;

(3) Product quality and consumer product warranties;

(4) Consumer credit and credit practices;

(5) Remedies and access to justice.

The first part, which follows, describes the basic themes of the research studies. The second looks at some of the proposed changes in the key areas of consumer protection.

(A) THE BASIC THEMES

1. Consolidation

The first theme is the most basic and in many ways the most important. The existing and disparate body of consumer protection legislation, consisting of more than 20 different statutes, has to be consolidated as much as possible. The existing hodge-podge of statutes and regulations is not only complicated and unnecessary, but also duplicative and wasteful and thus very expensive to administer. Further, it creates unnecessary confusion in the minds of both consumers and business over which law applies when, and what are the precise legal requirements. The consolidation of the existing array of legislation into one basic statute, or Consumer Protection Code, would not only make consumer protection law more accessible and understandable to businesses and consumers alike; it would also provide a more efficient and principled basis for consumer regulation in the years ahead. The Legislative Review Project concluded that:

- the basic consumer protection law for the province of Ontario should be consolidated and set out in one foundation statute or Consumer Protection Code;

- this code should endeavour to set out in one body of law as many of the basic rights, responsibilities and remedies in relation to property, goods and services as can be done, as well as all of the basic regulatory requirements that have an impact on businesses (such as registration, or licensing);

- where a body of separate statutory law has developed and is better understood in an "industry-specific" context (such as in the areas of housing, automobiles, travel, death care, etc.) such industry-specific statutes should continue, but remain based upon and interrelated with the generic provisions contained in the foundation code.

2. Comprehensive Application

The second theme follows closely upon the first. If the new Consumer Protection Code is to be a true foundation law, it must have a comprehensive application. The review team concluded that the rights, responsibilities and remedies contained in the Consumer Protection Code must apply without exception or limitation to all types of consumer transactions, whether in property, goods or services.

The extension of the Consumer Protection Code to "services" reflects a growing dimension in our changing economy: the service sector now accounts for more than 70% of our gross domestic product and our employment market. Forecasts suggest that the service sector will continue to grow throughout the 1990's and into the 21st century, particularly in areas of health care, travel, recreation, fitness, self-improvement, financial planning and child care. The changing nature of the "consumer product" in the services areas, as well as the marketing techniques that are used, will require sensible and

sophisticated policy-making, which can proceed effectively only if it is based upon a foundation law that is comprehensive in its application.

3. Modernization

The third theme is equally fundamental - the need for modernization. In addition to problems of organization and coverage, the existing array of consumer protection laws is seriously out-of-date. What made sense in the late 1960's and the early 1970's, when the laws were first enacted, is no longer relevant to the changing realities of the modern consumer marketplace. If the new Consumer Protection Code and the related industry-specific statutes are to be effective and responsive to these changing needs, their design and content has to be modernized.

The Review Project concluded that modernization means change in at least three ways:

(1) the amendment of laws or regulations that are out-of-date or those that have outlived their purpose; for instance, the elimination of registration requirements where registration is no longer justifiable, such as in the case of collection agency "sales staff;"

(2) the increased recognition of and response to new marketing practices that may require additional scrutiny, such as mail order sales, and telephone and television solicitations;

(3) greater use of the Cabinet's authority to issue regulations so that the government can keep pace with the demands of the present and respond quickly to the needs of the future.

4. Legislative Clarification of Rights and Responsibilities

The theme of legislative clarification is one that pervades not only the design and content of the new Consumer Protection Code but also the five related industry-specific areas. The importance of statutory clarification is self-evident. It makes sense for both business and consumers to know where they stand, and to know their respective rights and remedies in certain situations.

The review project concluded that legislative clarification of rights and responsibilities should proceed as follows:

. first, by way of a Consumer Bill of Rights and Responsibilities. This legislative declaration could be included in the Consumer Protection Code to provide a symbolic but significant context for developing and applying the more specific legal rights that would be set out in the code. The "rights" that would be recognized in the code -- the right to product safety and quality, honesty and fair dealing, reasonable information, effective redress etc. -- are not new; nor is the basic "responsibility" -- the consumer's obligation to act reasonably and in good faith with the business supplier. There is, however, substantial educational value in acknowledging these rights and responsibilities explicitly;

- second, by way of greater legislative precision in the rules and requirements that now exist. For example, "workmanlike manner" or "honesty and integrity" are simple enough to understand, but they are only general concepts. Whenever possible, the general, abstract legal criterion should be followed up with a clearer, more specific explanation - thus "honesty and integrity" as a measure for business registrability should be explained more clearly, in terms such as "previous criminal convictions," "previous bankruptcies," etc.;

- third, by way of new rules or requirements where marketplace or consumer confusion requires legislative clarification; for example, clarification of the consumer's rights and remedies in the area of refunds and exchanges, deposits or consumer product warranties;

- and fourth, by way of giving the Ministry the power to issue "interpretive guidelines" that would help both consumers and businesses with their interpretation of the law.

5. Plain Language and Understandability

A long-standing problem in Canadian consumer protection regulation is the enormous gap between what the law says and what business or consumers understand the law to be. After more than 20 years of consumer legislation, the single most discouraging fact is that very few Ontario consumers are fully aware of the rights and remedies that presently exist. Indeed, in a recent survey, it was found that 83% of Ontario consumers could not even identify one right that they had or one law that protected them as consumers.

It is thus an important theme of the Legislative Review Project that, as a minimum, the design, content and overall drafting of both the Consumer Protection Code and the related industry-specific statutes should proceed with a strong commitment to plain language and consumer understandability. If the resulting code and statutes can be drafted in simple, easy-to-understand language, this alone will advance the cause of consumer and public awareness enormously. Interested businesses or consumers could then find the relevant law more quickly (it would be in one place) and could read and understand their respective rights and responsibilities more easily (they would be set out in plain language). Clarification of legal rights and obligations alone is not enough; the legislative clarification has to be expressed in plain language.

The laws that now exist are not only disparate and confusing; they also contain legal language that is virtually impossible for the average reader to understand. For example, phrases such as "executory contract," "things in action," "merchantability," or "rights of rescission" abound in the legislation. The Legislative Review Project urges wholesale and radical reform in this crucial area of legislative language. Instead of "rescind," say "cancel;" instead of "merchantable," say "acceptable quality"; instead of "executory contracts," say "contracts for

future goods or services." Make the legislation simple and understandable.

6. Greater Emphasis on Loss Prevention

Consumer protection has usually involved setting out remedies which can be used to recover or punish for a loss once it occurs. By placing greater emphasis on loss prevention techniques, the objective is to reduce the risk of a consumer loss even occurring. Risk reduction in this sense takes two forms: reduction in the risk of a loss taking place, and reduction in the amount of money at risk if a loss occurs.

Certain measures available under the current laws are designed to reduce the risk and incidence of loss. Examples are the screening of applicants for registration in a regulated industry to ensure their financial stability; educational prerequisites for registration (eg. under the Real Estate and Business Brokers Act); and the requirement that money received from consumers be held in trust until the promised performance occurs (eg. under the Consumer Protection Act).

Recognizing the value of preventing losses before they occur rather than correcting them after the fact, the review project proposes several techniques to promote loss prevention. For example:

- a requirement of a minimum level of equity prior to being allowed to engage in a regulated industry (eg. $5,000 for home improvement contractors);

- the limitation of consumer down payments to 10%, with the money paid to be held in trust until delivery or performance;

- a one-year limitation on the length of prepaid goods or services contracts (eg. magazine subscriptions, health club memberships);

- the availability to consumers of certain statistical data maintained by the Ministry on businesses which have been the subject of complaints, convictions or administrative orders, so that the consumer can make a more informed decision about dealing with that business.

7. Giving Consumers the Means for Greater Consumer Initiative

This theme is a pervasive one. A key element of any effective consumer protection strategy should be the encouragement of consumers to enforce their rights themselves, rather than turning to government to do so. Laws which confer rights but provide no reasonable means to enforce them do little to change marketplace behaviour, or provide consumers with redress against sellers who violate the laws.

The review team has identified a number of ways in which Ontario's consumer protection laws can be improved, to ensure that consumers not only have rights, but also

easier means to enforce those rights. It is recommended that the Ministry consider the following:

- When a consumer cancels a contract under the "cooling-off" provisions of the door-to-door sales law, he or she should be able to retain any goods or materials delivered until the seller refunds the consumer's deposit;

- If work on a home improvement project or a new home is not completed, the consumer should be able to deduct certain specified amounts from the contract price for every day that the project is delayed (provided that the delay is due to circumstances within the seller's control);

- When a store or service facility goes bankrupt, consumers should have the right to the return of their deposits, before commercial creditors are compensated;

- When goods purchased on credit are defective, consumers could withhold payments instead of paying and then pursuing sellers in court.

The above methods would provide consumers with easily enforceable rights which would not require the initiation of court action to obtain redress.

8. Government Intervention that is Principled and Proportionate

One of the most important mandates of the Legislative Review Project was to develop a workable theory of government intervention that would provide the basis for both specific policy-making and future planning. The

review project concluded that a workable theory was one that reflected the basic guiding philosophy -- the protection and enhancement of the community's shared expectations of marketplace fairness. The cornerstone of this strategy is a sensible and selective policy-making perspective that is rooted in a commitment to regulatory proportionality. In other words, government may exercise its historical and legitimate role in marketplace regulation whenever necessary, but only when necessary; also, the government response should be measured and proportionate -- that is, no more than necessary.

The theme of principled policy-making and regulatory proportionality should be evident in the design and content of both the Consumer Protection Code and that of the related industry-specific statutes. The key features of the proposed strategy are flexibility and fair-mindedness. In some cases, the appropriate government response would be to repeal a law or deregulate an area; in others, the required action could be greater regulation. But where increased regulation was required, the regulatory response would be proportionate to the goal to be attained. For example:

- In some areas, the review team has recommended that much of the detail and complexity of the existing registration provisions be reduced, or that the requirement for registration be removed entirely (eg. film projectionists);

. In other areas, the review project has proposed greater governmental action; but even where this is the case, the emphasis remains on appropriateness and proportionality. Thus, registration is proposed only where there are convincing reasons to do so; if bonding is seen as desirable, it is proposed with care and with selectivity; where compensation funds are recommended (as, for example, in the real estate and home improvement areas), these are recommended on the basis of analysis and demonstrable need.

9. Public Participation in the Making of Rules

Consumer protection is an area of regulation that involves the identification and articulation of marketplace rules and the design and provision of dispute resolution mechanisms when the rules are disobeyed. It is not only fair but also appropriate that both businesses and consumers play an active role in the formulation of those rules or standards, and the design of appropriate dispute resolution techniques.

The increased involvement of an interested industry in the policy-making process will not only ensure the practicality and workability of the rules; it will also result in greater commercial and institutional acceptance, and thus a higher level of compliance. However, industry participation in the policy-making and standard-setting process should be balanced by the equal participation of consumers, to ensure that the standards that are set in place are fair to all concerned.

Therefore, the review team recommends a greater level of involvement by both consumers and businesses in the setting of laws and the settling of disputes. Examples of the type of participation recommended are as follows:

- As much as possible, government regulators should look to industry codes of ethics for guidance in the setting of standards;

- In the travel industry, an industry council should be established. It would be composed equally of industry and non-industry representatives, and would approve and review standard contract terms and conditions, prepare educational material for the general public, and oversee the training of people employed in the travel industry;

- A Consumer Complaints Board should be established. It would be composed of industry and consumer representatives, and would provide for the resolution of disputes between consumers and businesses.

10. Increased Consumer Education and Public Awareness

The effort to modernize Ontario's consumer protection law, and make it more meaningful, will come to naught if no one knows about it. The main problem with consumer protection programs in most jurisdictions in North America and Europe is the lack of consumer awareness.

The public remains largely uninformed about the existence of consumer protection laws, or the availability of

mechanisms to resolve complaints or disputes. Research suggests that this lack of awareness is markedly higher among the more vulnerable groups, such as the poor, the uneducated, the elderly, recent immigrants, or those living in isolated areas.

The present Consumer Protection Bureau Act states the Ministry's responsibility to educate and inform Ontario consumers, and there have been considerable efforts on the part of the Ministry to do that. Some very innovative public awareness programs have been developed and implemented by the Communications Services Branch and the Business Practices Division. Nonetheless, these efforts have suffered from a lack of funding, personnel and coordinated planning needed to raise the level of public awareness in this important area. In order to improve this low level of awareness, the Legislative Review Project urges that existing Ministry programs be redesigned and that a major consumer and business education initiative be undertaken.

One of the more obvious advantages of the effort to consolidate existing legislation into one comprehensive and understandable Consumer Protection Code is the benefit that will flow from having the basic law in one place, accessible to businesses and consumers alike, and understandable to everyone.

At the same time, the review project recognizes the importance of designing a comprehensive program of consumer and business education that can build upon the plain language Consumer Protection Code. Some of the proposed directions include:

- the improvement of existing Ministry consumer education programs;
- the establishment of a consumer legal aid clinic;
- the development of consumer awareness programs by consumer advocacy groups;
- the development of a more substantial consumer education program that could be incorporated into the primary and secondary school curricula with the cooperation of the Ministry of Education;
- the provision of copies of the code (or easy-to-read pamphlets) to every consumer-oriented business upon registration, or to any member of the public upon request;
- the posting of the Consumer Bill of Rights and Responsibilities, as set out in the proposed Consumer Protection Code, in easily accessible locations in various business and retail outlets, government offices and schools;
- the design and implementation of regulations that would require sellers to inform consumers of certain fundamental rights at the point of sale or when consumer transactions are being completed (eg. cooling-off rights);
- encouraging businesses to prepare and disseminate their own educational material, so that consumer education and public awareness would be, and would be perceived to be, a community responsibility.

(B) HIGHLIGHTS IN KEY AREAS

This section will highlight some of the recommendations in the five key areas examined by the Legislative Review Project.

1. Information Disclosure and Advertising

Rules regarding disclosure and advertising have been a cornerstone of consumer protection law in Canada for many years. Disclosure rules have two basic objectives: to assist consumers in making well-informed purchasing decisions (for example, by being able to compare the interest rates of various lenders), and to inform consumers of their rights and obligations under the contract or under the law.

Advertising rules are designed to ensure that sellers of consumer goods or services do not misrepresent the basic terms of their offers to the public.

Ontario's consumer protection laws have a number of provisions regarding disclosure and advertising; however, as with many other areas, these laws have become outdated and are no longer relevant to many transactions which take place today.

(a) Information Disclosure

With respect to information disclosure, there is only one basic contractual disclosure provision in the Consumer Protection Act which purports to govern all consumer transactions over $50. The information required to be disclosed, however, is so general in nature that it is not of much assistance to a consumer in any type of purchase.

Other perceived weaknesses with current disclosure laws are as follows:

- They do not help illiterate or non-English-speaking consumers to learn their rights and responsibilities under a contract;

- They generally do not take into account the "take it or leave it" nature of many standard-form contract situations. Disclosure rules, no matter how comprehensive, will not assist the consumer who wants to "shop around" for the best terms and conditions when most of the terms and conditions are similar throughout the industry, and may be one-sided in favour of the seller. An example is contracts for the construction of new homes;

- They do not take into account the fact that the nature of the transaction precludes the consumer being able to have the time to read and understand the contract fully before entering into it, and thus being able to make a well-informed purchasing decision. An example is automobile rentals, or high-pressure door-to-door sales.

The review team's recommendations regarding information disclosure are designed to make disclosure rules more meaningful and more effective in assisting consumers to make well-informed purchase decisions.

Major recommendations include the following:

- New specific disclosure rules should be enacted in the following types of consumer transactions:
    - credit;
    - automobiles;
    - home improvements;
    - newly constructed homes;
    - funeral services;
    - real estate;
    - leases of personal property;
    - travel brochures;
    - layaway plans;
- In some circumstances, sellers should be required to tell consumers verbally of certain fundamental terms and conditions of a sale; for example, the cost of borrowing in a credit transaction or the right to cancel a door-to-door contract;
- If a sales transaction was conducted in a language other than English, certain fundamental terms of the contract should be written in that other language (eg. the right of cancellation in door-to-door sales);
- The interest rate for credit cards should be disclosed in the consumer's application for credit, as opposed to being only in a statement mailed to the consumer after he or she receives the card;
- There should be more cooling-off periods provided to consumers to enable them to read contracts and reflect on major purchases, such as automobiles;

- Where necessary, rules should be enacted to prohibit oppressive clauses in consumer contracts or to set out terms and conditions which must be included in certain contracts (eg. credit contracts, contracts for newly constructed homes);

- In the travel industry, an industry council composed equally of industry and non-industry representatives should have a role in the setting of terms and conditions of standard contracts used by the industry.

(b) **Advertising**

Ontario's legislation contains no clear rules to guide consumers and businesses in the area of advertising. The rules which do exist are vague, out-of-date, and do not provide sufficient flexibility for their enforcement.

Major recommendations include:

- The enactment of specific, up-to-date rules regarding all claims, including those in advertising. Components of the rules should include the following:

  - Claims which have the tendency or effect to mislead consumers should be prohibited, whether or not the advertiser intended the claims to be misleading;

  - The standard of protection regarding claims should focus on reasonable reliance by the average member of the public as opposed to actual reliance by a particular individual;

- If the "general impression" of the advertisement is misleading, the advertisement should be illegal, even if the fine print would otherwise render the advertisement true;

- Sellers who are convicted of an offence regarding advertising should be required to publish correction advertisements, along with a statement that they were found to be in contravention of the law.

2. Transactional Fairness - Business Practices

The principle of transactional fairness focuses on the deal or agreement stage of the consumer transaction. The review project considered that transactional fairness includes as a minimum:

(1) that the consumer should have a full and clear understanding of the terms and conditions of the agreement, and his or her rights and responsibilities under the agreement;

(2) that the transacting process itself should be free of any undue pressure or other unfair business practice.

In Ontario, minimum standards of transactional fairness have been established by the Business Practices Act. The act prohibits false, misleading or deceptive consumer representations and unconscionable transactions. For the purpose of clarity, the act sets out specific examples of acts or practices which are prohibited.

The Legislative Review Project identified the following weaknesses with the Ontario Business Practices Act:

- The act does not apply to all services in the marketplace but only to a few, limited areas (eg. "self-improvement" services such as dance instruction courses). Consequently, many consumers of other types of services are not protected by the act;

- The list of examples of unfair practices has been treated by the courts as a complete list instead of as a set of examples. Therefore, if a practice which was unfair does not fit any of the examples listed, courts have decided that the act does not apply. This has resulted in many objectionable business practices being allowed to take place in spite of their unfairness to consumers;

- While the act clearly applies to retailers of consumer products, it does not state clearly that manufacturers or importers of consumer products should be liable for any untrue statements about their products in their promotional material.

The objective of the following recommendations is to ensure that the principle of transactional fairness is as far-reaching as possible, and that the weaknesses described above are eliminated to ensure fairness in all consumer dealings.

Major recommendations include the following:

- The list of examples of specific prohibited practices should be eliminated and should be replaced with one broad definition of unfair practice. An unfair practice should mean any act or omission in relation to a material fact, which has the effect or might reasonably have the effect of deceiving or misleading a consumer;

- The protections established in the act should apply to all services, including professional services, that are offered to consumers;

- The act should state clearly that it applies not only to retailers, but also to manufacturers or importers who have made claims about the product or services upon which the consumer relied.

3. Product Quality and Consumer Product Warranties

The review project found that as modern consumer products become more complex, the average consumer becomes less able to measure or assess product quality or performance problems or to pursue available avenues of redress if reasonable complaints are not resolved satisfactorily. The main concern continues to be the consumer product warranty. There is still considerable confusion about the nature and extent of the implied warranties found in the Sale of Goods Act and the extent to which they relate to or can be overridden by the express or written warranties that are given by the retailer or manufacturer, and that often accompany the purchase of a consumer product.

There are also problems with the warranty document itself. Research shows that many consumers continue to have difficulty with it -- the complexity of the language, the obligations with regard to the return of defective goods, the delays in servicing and/or lack of spare parts or repair facilities, and generally, the extent of manufacturer or supplier discretion.

Building on a number of earlier studies, developments in other jurisdictions, and its own research here in Ontario, the review team has urged substantial clarification and modernization in this important area. The proposals for reform build upon the "reasonable expectations" theme and attempt to update and set out in plain language the

statutory rights and responsibilities of both consumers and suppliers with regard to product quality and redress of grievances, as well as clearer guidelines for a more understandable warranty document.

Major recommendations include the following:

- Consumer product warranty protection should extend to all consumer goods, both new and used, and to all consumer services;

- The existing statutorily-implied warranties of "fitness for purpose" and "merchantability" should be modernized to include implied warranties of "reasonable durability" and "reasonable availability of spare parts and service facilities;"

- Both retailers and manufacturers should be held responsible for any breaches of the statutorily-implied warranties;

- The design and content of the written warranty document should be regulated to ensure that certain relevant information is provided to the consumer in an understandable and meaningful fashion;

- Responsibility for the written warranty should remain with the warrantor, usually the manufacturer; however, if the manufacturer does not maintain adequate and accessible service facilities, then the retailer should be held responsible for representations in the written warranty.

4. Consumer Credit and Credit Practices

Credit today is an accepted and common form of consumer purchase, both in goods and services. In 1949, Canadian consumers jointly held $1 billion in consumer credit. In 1986, the figure was $71.2 billion.

The increased use of credit by consumers has led to a predictable increase in problems associated with credit. Misunderstandings about credit costs, disputes over credit card billing errors, concerns about accuracy of credit reports, aggressive collection practices and cases of severe indebtedness are examples of the types of complaints received by the Ministry in the credit area.

The Ontario Consumer Protection Act is the main consumer credit statute in Ontario; yet, since its passage in 1966, the technological advances in the credit area have rendered many of its provisions obsolete. At least 13 other Ontario statutes also prescribe rules regarding consumers and credit, which makes the task of finding the provisions regarding any particular type of transaction particularly difficult for the consumer or creditor. As well, Ontario's consumer credit laws, and particularly the provisions of the Consumer Protection Act, are written in a technical legal language which is virtually impossible for the average person to read and understand.

The research conducted by the review project in the credit area was organized under four separate headings: Consumer Credit Issues, Consumer Reporting, Debt Recovery, and Debtor's Assistance. The highlights of the recommendations made in these areas are outlined below.

(a) **Consumer Credit Issues**

A number of issues common to many day-to-day credit transactions were examined. Issues include cost of borrowing disclosure, credit advertising, the prepayment of loans, disputes over billing errors, unsolicited credit cards, electronic fund transfers, liability of creditors for defective merchandise, repossessions, wage garnishment and equal access to credit for women.

Major recommendations include the following:

- The cost of borrowing which must be disclosed to consumers should be the effective cost of borrowing. In other words, any charges beyond what the cash customer would pay for the same transaction should be included in the annual percentage rate which is disclosed to the consumer in the contract;

- Information about the cost of credit cards should be required to be given to the consumer in credit card application forms so that consumers may readily compare the costs of credit cards before applying for them;

- Consumers should have the right to prepay debts before they are due, without penalty;

- Financial institutions which issue credit cards should be prohibited from gaining access to the deposit accounts of their customers for the payment of bills, without the express consent of the customers;

- Consideration should be given to setting out rules regarding the resolution of credit billing disputes, to encourage creditors to resolve such disputes quickly and without adverse repercussions on consumer credit ratings;

- Consideration should be given to allowing consumers to withhold payments from creditors, if goods are defective or if misrepresentations were made about the product being purchased.

(b) Consumer Reporting Act

The Ontario Consumer Reporting Act contains provisions which regulate the collection and use of consumer credit reports by consumer reporting agencies and by their clients -- financial institutions, merchants, landlords, employers, private investigators, and insurance companies.

The Ontario Consumer Reporting Act was enacted to ensure that consumers are not denied a benefit based on inaccurate, incomplete or erroneous information, without having the opportunity of correcting that information. However, since the passage of the act, some problems have become apparent with its provisions, as outlined below.

Major recommendations include the following:

- Consumers with families should have the option of having either family files or individual credit files. Currently, a spouse's credit record may be automatically included in the consumer's credit file;

- The legislation should specifically state that consumers should have access to all information pertaining to them which is held by consumer reporting agencies. Currently, consumers are entitled only to the "nature and substance" of what is contained in their credit files;

- Consumers should have the right to lodge a notice of dispute in their files when they do not agree with the accuracy of the information contained in it, and the reporting agency refuses to change it.

(c) Debt Recovery

The Ontario Collection Agencies Act regulates the collection of debts by collection agencies and prohibits a number of debt collection practices (eg. phoning a debtor before 7:00 a.m.).

The Legislative Review Project identified a number of weaknesses in this act, and made the following recommendations to strengthen it:

Major recommendations include the following;

- All creditors, not just collection agencies, should be prohibited from engaging in certain objectionable collection practices. Currently, the list of prohibited collection practices only applies to collection agencies. It does not apply, for example, to department stores or financial institutions that do their own in-house collections of consumer debts;

- The list of prohibited collection practices should be expanded to include, among other things, a prohibition on communicating with the debtor at a time or place stated by the debtor to be inconvenient;

- To encourage creditors' compliance with the act, the consumer should have a right to damages if a debt collector contravenes the act, and should also be able to apply to a court for cancellation of the debt.

(d) **Debtor's Assistance**

Consumers who find themselves over their heads in debt will often attempt to arrange with their creditors a payment scheme which enables them to pay more manageable amounts of money over a longer period of time. The problem, in Ontario, is that these arrangements are made only on a consensual basis. Only those creditors who agree to participate are bound by the arrangement negotiated, and a creditor can withdraw from an arrangement at any time.

Major recommendations include the following;

- Ontario should introduce a legislated "orderly payment of debt" program, which would allow consumers to compel their creditors to enter into repayment schemes which are acceptable to the majority. A new program to assist consumer debtors could be made available to Ontario consumers if Ontario were to "opt in" to the proposed federal Bankruptcy Act's orderly payment of debt regime;

- Before opting in, however, Ontario should ensure that the federal proposals include credit counselling, advocacy and consumer education services, in addition to an orderly payment of debt program;

- Administrators of the orderly payment of debt program should be empowered, subject to appeal to the courts, to disallow the claim of a creditor if it is apparent that the debt arose as a result of a harsh or unconscionable transaction as defined by federal or provincial legislation.

5. Remedies and Access to Justice

Remedies have traditionally been understood to be a combination of public enforcement techniques and private redress mechanisms. Public enforcement has relied mainly upon criminal prosecution and, increasingly, upon administrative regulation (investigatory powers, assurances of voluntary compliance, cease and desist orders).

In the private redress area, the consumer-initiated Small Claims Court action, albeit rarely employed in fact, is still the primary consumer redress technique in theory.

The review team directed considerable attention to the question of remedies and found that in both of these important areas - administrative regulation and private redress - reform was long overdue and new initiatives were necessary.

(a) Administrative Remedies

The review project identified the following problems with the administrative remedies presently available under Ontario consumer protection legislation:

- The administrative remedies provided under the approximately 20 separate acts are not uniform or consistent. Different levels and kinds of consumer protection are provided, depending on the type of good or service. The result is thus confusion for businesses and consumers alike;

- There is an insufficient range of administrative remedies available to government regulators to carry out their functions efficiently and effectively;

- It was recognized that whatever action an administrator is to take, it must be timely. Timeliness depends on obtaining the necessary information quickly and easily. Once the information is obtained and a violation of the standards discovered, the action to be taken has to be swift and appropriate to deal with the problem;

- It was also recognized, however, that the number of deliberate violations of the standards is relatively small. Many marketplace participants who infringe on the standards would not do so if they had a clearer understanding of the standards; many others would be willing to rectify the situation, once the infringement was brought to their attention.

<u>Major recommendations include the following:</u>

- The administrative remedies available to administrators should be standardized and uniform;

- There should be a wider range of administrative remedies available to government regulators. For example:

  - An immediate order suspending a business registration should be available to any registrar for the protection of the public;

  - The current power available to freeze the assets of a business found to be in violation of the legislation should be expanded to allow courts to distribute those assets to consumers who have suffered losses as a result of the violation;

- Government regulators should be authorized to issue a "Direction to Furnish Information" against a business, if there is reason to believe that a violation has occurred or is about to occur;

- Ministry officials should have the power to issue guidelines so that marketplace participants may be kept informed of government policy and interpretation regarding the application of consumer protection law.

(b) Consumer Redress

The key finding of the Legislative Review Project in the area of private consumer redress is that Ontario consumers rarely take sellers of consumer products or services to court. This is because the court system is seen by the majority of consumers as an unfamiliar, lengthy and expensive process. Many people feel that even the Small Claims Court system has not resulted in any greater "access to justice." The vast majority of users of the Small Claims Courts are not consumers suing businesses but rather businesses suing other businesses or indeed, businesses suing consumers.

The review team urges the adoption of a number of proposals designed to encourage consumers to exercise their rights and obtain greater redress.

Major recommendations include the following:

- The Ministry should support the reform of the Ontario Small Claims Courts as recommended by the Zuber Report On The Ontario Courts. This would include increasing the monetary jurisdiction of the Small Claims Courts from $1,000 ($3,000 in Toronto) to $10,000 across Ontario;

- A wider range of cost and damage rules should be established, so that a consumer who wins a case may be awarded:

  (i) the amount of his or her claim or $500, whichever is greater;

  (ii) double the amount of his or her actual loss, with an upper limit of $10,000;

  (iii) such other remedies as may be necessary to achieve a just result;

- A dispute resolution system should be implemented, so that either party may compel the other to participate in a final and binding arbitration process. The key features of the process would be that no legal representation would be allowed and the decision, not appealable, would be filed with the Small Claims Court for enforcement;

- Class action and substitute action procedures should be established, allowing consumers to group together or have someone else act on their behalf to prove their case and obtain redress for them;

- Redress should be available in a prosecution, whereby upon convicting a person of having violated consumer protection legislation, a court could order the person convicted to pay compensation for the monetary loss suffered as a result of the violation.

III THE INDUSTRY-SPECIFIC AREAS

Introduction

As noted earlier, even with the institution of a new Consumer Protection Code, additional regulations would still continue in a number of separate industry-specific areas. The review project concluded that there were at least five industry-specific areas:

1. Housing;
2. Automobiles;
3. Travel;
4. Death care;
5. Theatres and Athletics.

These areas are discussed briefly below.

1. Housing

(i) Real Estate Brokers

The review of the housing market revealed that a number of significant changes have occurred over the last several years. The number of participants has increased greatly, and so has the size of their operations. In addition, the range of services offered has grown to include formal or

informal links with financing corporations, home inspection, appraisals and relocation services.

The review project thus recommends a full-scale modernization of the Real Estate and Business Brokers Act to better cope with the demands of this changing and complicated industry.

Major recommendations include the following:

- A representative industry council should be established, composed of representatives of consumer associations, the academic community, the legal profession and the industry, with delegated administrative, enforcement and/or decision-making power to foster an environment of co-regulation;

- Disclosure rules should be created to deal with problems of agency and conflicts of interest associated with agency;

- A statutory provision should be created to deem a selling broker in a multiple listing transaction to be the purchaser's agent;

- The exemption from registration for employees of property owners should be removed (these property owners are usually developers who hire people to sell the new homes they have built);

- A non-trading licensing category should be created for franchisors;

- The existing bonding requirements for real estate brokers should be replaced by a compensation fund to be administered by the industry council.

(ii) **New Home Warranties**

The Ontario New Home Warranties Plan Act is designed to provide deposit protection for consumers having new homes built, and to act as a construction guarantor. The New Home Warranty Program was established by the government in cooperation with the building industry, and is administered by a non-profit corporation.

The review team recognized that the purchase of a house is often the single most costly purchase consumers make. Relative to appliances and autos, however, new house purchases are not as well protected by a comprehensive warranty.

Major recommendations include the following:

. An addendum should be included in all Agreements of Purchase and Sale, providing essential information to the purchaser prior to signing the contract. The addendum should include the following:

(i) Delayed Closing - The clause would provide for compensation in case of delayed closing;

(ii) Incomplete Work - The clause would provide for hold-back in cases where a purchaser must take possession of the new home, before all work is completed;

(iii) Substitution - The clause would stipulate what can or cannot be substituted by the developer without the consent of the purchaser.

- The scope of the warranty should be expanded to ensure conformity of the product to the description and implied quality;

- Time limits should be established for responses to complaints, in order to speed up the conciliation process;

- The warranty period should be extended to provide a two-year initial warranty and an additional eight-year warranty for major structural defects.

(iii) Condominiums

The Condominium Act was initially established to provide a conceptual framework and guide for condominium ownership in Ontario, as well as to establish minimum rights and remedies for all unit owners.

Condominium sales have increased tremendously. The increased activity in the condominium market has amplified the problems with condominium living as regulated by the act.

Major recommendations include the following:

- The Condominium Act should be declaratory rather than regulatory in its approach, and should reflect the fact that condominium living involves a combination of private home ownership and a communal lifestyle;

- A Condominium Bureau should be established, at arm's length from the Ministry, to provide information, education and a possible dispute resolution mechanism;

- There should be reduced quorum requirements, procedures which restrict the use of proxies, and alternate electoral processes;

- Periodic reviews to determine appropriate levels of reserve funds for repairs and replacements of the common elements should be required, along with restrictions on their investment and the allocation of interest earned on them;

- Interim occupancy costs and trust fund provisions should be reformed;

- Optional licensing of condominium property managers should be introduced.

(iv) Home Improvements

The Legislative Review Project identified the area of home improvements as one which required particular attention, because of the large number of complaints that were being received in this area.

Although home improvement contractors are, to a certain extent, already regulated by the Ministry through the "itinerant seller" provisions of the Consumer Protection Act, these provisions are not specific enough to assist consumers in resolving disputes with home improvement contractors.

Major recommendations include the following;

- Home improvement sellers should continue to be required to register with the Ministry of Consumer and Commercial Relations, but the legislation should state this specifically, instead of attempting to cover home improvement sellers as "itinerant sellers;"

- There should be improved contractual disclosure requirements in home improvement contracts with consumers, including the specification of commencement and completion dates, and the establishment of penalties in the event that the work is not completed on time;

- A home improvement compensation fund should be established for consumers when they suffer loss because of a home improvement seller discontinuing business or going bankrupt.

2. Automobiles

Consumer protection in the area of automobile sales is provided by a legislated regulatory structure including a consumer compensation fund, and an experimental non-legislated arbitration scheme.

Under the Motor Vehicle Dealers Act, registration is required for all dealers and salespeople in Ontario and is conditional upon their conduct and financial stability. The act also requires that certain inf mation be disclosed to the consumer, for instance, whether the vehicle has been used as a taxi cab or a police car.

Project research revealed that automobile transactions continue to be a major source of consumer dissatisfaction, particularly in the areas of used car sales, repairs and servicing, and leasing. The review project recommends three main initiatives in order to increase the level of protection in automobile transactions: more rigorous prerequisites for entry into the industry; greater information disclosure; and a higher level of post-transaction protection.

Major recommendations include the following:

- The disclosure requirements regarding previous use of vehicles should be expanded to include more information;
- Certain specific, minimum terms should be required to be included in plain language in advertising and in contracts regarding leasing;
- Advertising of new and used vehicles should be segregated to avoid confusion;
- A cooling-off period should be required for the lease or purchase of a vehicle, if the consumer has not taken possession;
- A mandatory educational program for motor vehicle dealers and salespeople should be set up jointly by industry associations, the registrar of motor vehicle dealers and the Ministry of Colleges and Universities;

- The definition of "motor vehicle dealer" should be amended to exempt from registration only those persons or businesses who sell a maximum of five motor vehicles in a calendar year;

- The categories of registrants should be expanded to include automobile dealers, automobile wholesalers, motorcycle dealers, automobile leasing dealers and automobile auctioneers who sell directly to consumers.

3. Travel

Regulation of the travel industry under the Travel Industry Act is primarily designed to protect consumers' expenditures. This regulation takes the form of industry registration and financial reporting requirements, as well as mandatory participation in a compensation fund.

Despite these measures, problems continue to exist in the areas of loss of money and loss of enjoyment. These problems have also been acknowledged by the industry; all three travel industry associations desire more active involvement in the regulatory process.

Given that a financially stable industry is the best protection for consumers, the review team recommends improvements in registration and reporting requirements, as well as reductions in legislative uncertainty.

Major recommendations include the following;

- The travel industry should be encouraged to adopt voluntary standards of ethics and performance;
- An independent industry council should be established to serve in a permanent liaison capacity with the Ministry. The directorate of the council should consist of six registrants and six non-registrants representing public interest and other fields of expertise;

- Registration requirements, especially regarding education and employment experience, should be standardized and strengthened;

- Contracts should include specific minimum provisions;

- The allocation of responsibility among the participants in travel transactions should be clearly identified;

- Advertising standards should be established to ensure that consumers are able to make more informed choices;

- The travel industry compensation fund should be improved;

- An arbitration process should be established to deal with complaints not resolved through existing mechanisms.

4. Death Care

(i) Prearranged Funeral Services

The Prearranged Funeral Services Act governs the prearrangement and prepayment of funeral services. Funds received for these funeral services are to be held in trust until the agreement is fulfilled or is cancelled by the purchaser.

The amount of money paid by Ontario consumers for prearranged funerals has grown dramatically in recent years, rising from $51 million in 1980 to over $225 million in 1987. Over one million Ontario consumers have entered into agreements with funeral directors, in which substantial amounts of money (on average, approximately $3,000) are paid to be held in trust for future delivery of funeral goods and services.

Recently, there have been a number of incidents involving the misappropriation of funeral trust funds.

Major recommendations include the following:

- Changes should be made to reduce the risk of misallocation and misappropriation of trust funds;
- A compensation fund should be established;
- Door-to-door and telephone solicitations for sales of prearranged funeral services should be prohibited;

- Only holders of a funeral services establishment license should be entitled to enter into pre-need funeral contracts with consumers;

- All contracts should include certain specific information; also, purchasers should be able to cancel contracts at any time, subject to payment of a nominal fee;

- All interest should be held in trust during the client's lifetime; if there is a surplus after the contract is fulfilled, that surplus should be returned to the purchaser's estate.

Note:

The Legislative Review Project presented its proposals for amending this act to the Ministry in March, 1987. Bill 27, An Act Respecting Prearranged and Prepaid Funerals, now awaiting second reading, contains many of the review project's recommendations.

(ii) Cemeteries

Cemeteries are regulated by statute to ensure financial responsibility and maintenance in a manner acceptable to the public. The review team found that the Cemeteries Act needs substantial overhaul to reflect several changes in the marketplace; for instance, the increase in cremations, the growth of commercial cemeteries and the aggressive techniques being used to sell pre-need services and cemetery supplies.

Major recommendations include the following;

- Cemetery salespeople should be licensed and bonded;
- Door-to-door and telephone solicitations by cemeteries and monument retailers should be subject to restrictions relating to times and places at which they can be made;
- The specific rights of a lot owner, as well the rights and responsibilities of a cemetery owner should be clearly set out;
- Additional consumer information and disclosure should be required;
- Provisions regarding the vesting and handling of trust funds under pre-need contracts should be made consistent with proposed amendments to the Prearranged Funeral Services Act;
- Cemetery owners should be liable in all cases for the safety of the cemetery site, including the security of monuments erected there;
- The requirement for rate approval should be abolished. There should, however, be an annual filing of fee schedules for all cemetery lots, supplies and services. The Ministry should have the power to roll back prices which are excessive, unconscionable or discriminatory (criteria for which would be specified in the regulations);
- Further regulations should be added, regarding cremations;
- Consultation with key interest groups (eg. native groups, archaeologists, developers, farmers) should be undertaken to deal with problems related to unmarked burial sites;

- The option of leasing burial rights should be studied;

- The Ministry's role in the approval of cemeteries should be reduced so that primary responsibility rests with municipalities.

5. THEATRES AND ATHLETICS

(a) Theatres, Films and Videos

The Theatres Act requires the licensing of theatres, projectionists and film exchanges. The act also requires that films and videos be subject to censorship review and classification as a precondition to public distribution. The act attempts to serve community standards and to assure public safety.

The project's review focused primarily on the public safety aspects of the current system. Changes in the marketplace and in the nature of film and video technology have rendered much of the legislation obsolete. The review team recommends that the approach to public safety recognize the new technological environment, and that regulatory requirements be altered accordingly.

Major recommendations include the following:

- The licensing system for theatres, video retailers and film distributors should establish exemptions for schools, art galleries, film festivals, etc.;
- The licensing of equipment should be eliminated;
- All fire and safety provisions should be removed from the legislation and theatre owners left subject to the Ontario Fire Code and the Ontario Building Code. Responsibility for fire and safety

inspections should be left to the Ontario Fire Marshall's office and municipal fire departments;

- Projectionists should be deregulated by removing any reference to their licensing, training and qualifications;

- Appeal procedures regarding Theatre Section investigations should be made consistent with other regulatory acts;

- Inspections regarding compliance with classification and age restriction requirements should be initiated on the basis of public complaints.

(b) Athletics

The Athletics Control Act is designed to promote amateur sport and to supervise professional sport in Ontario. In practice, however, the act is used primarily to provide for the physical and financial protection of those involved in professional boxing and wrestling. The review project recommends that the legislation be amended to reflect this focus.

Major recommendations include the following;

- The scope of the legislation should be limited to combative sports such as boxing, while retaining the flexibility to cover new combative sports as they evolve;

- All references to amateur sports should be eliminated, with responsibility for this area left to the Ministry of Tourism and Recreation;

- The degree of regulation of wrestling as a sport should be reconsidered, in light of its largely entertainment focus;

- The powers of a medical practitioner who examines a boxer should be clarified;

- Decisions of a commercial nature made by the athletics commissioner should be able to be appealed to the Commercial Registration Appeal Tribunal.

IV CONCLUSION

This concludes our overview. The objective of this report to the Ministry and to other interested readers in the business and consumer communities has been to highlight some of the directions that are being proposed by the Legislative Review Project. The work of this project reflects one of the most ambitious legislative reviews ever attempted in Canadian consumer protection law. The reader will appreciate that a full understanding of the design and content of the work of the review team will require a careful reading of the supplementary report that pertains to a particular industry or area. This report summarizes the basic themes and some of the highlights in the key areas.

It is hoped that this summary will convey a sense of the magnitude of the project and of the importance of action in this important area of public concern. It is also hoped that the dissemination of this document will begin a process of dialogue and discussion that will lead to a modern and understandable consumer protection law; one that the businesses and consumers of Ontario both need and deserve.

APPENDIX

Supplementary Reports - Legislative Review Project

PART I - OVERVIEW

1. Introduction
2. Overview of the Business Practices Division and its Legislation
3. Research Methodology and Results
4. Public Consultations
5. Development of a Framework of Philosophy and Principles
6. Structure of Proposed Legislation
7. Three Statutes which could be Transferred to other Ministries - the Discriminatory Business Practices Act, the Bailiffs Act, the Paperback and Periodicals Distributors Act

PART II - THE CONSUMER PROTECTION CODE - "FOUNDATION" LEGISLATION

8. Introduction
9. Consumer Bill of Rights and Responsibilities
10. Consumer Awareness and Education
11. The Services Sector
12. The Development of a Model of Assessment and Intervention
13. Registration and Licencing
14. Methods of Financial Protection of Consumers
15. Administrative Enforcement Measures
16. Consumer Remedies
17. Dispute Resolution Mechanisms
18. Business Codes of Ethics
19. Trade Practices (The Business Practices Act)
20. Advertising
21. Warranties and Product Liability
22. Refunds and Exchanges
23. Freedom of Information and Privacy of Information

24. Door-to-Door Sales
25. Mail Order Sales
26. Telephone Solicitations
27. Charitable Solicitations

PART III - CONSUMER CREDIT

28. Consumer Credit Issues
29. Analysis of the Collection Agencies Act
30. Debtors' Assistance Programs
31. The Consumer Reporting Act

PART IV - SPECIFIC INDUSTRIES

32. Real Estate and Business Brokers Act
33. The Ontario New Home Warranties Plan Act
34. The Ontario Condominium Act
35. Home Improvements
36. Automobiles
37. Travel
38. The Prearranged Funeral Services Act
39. The Cemeteries Act
40. The Theatres Act
41. The Athletics Control Act
42. Relationship between the Consumer Protection Code and the Industry-Specific Acts

These Supplementary Reports, and copies of the Directions Report, are available at the Ontario Government Bookstore.

Projet de Révision des Lois

Rapport d'Orientation

sur la Protection des Consommateurs et Les Pratiques Commerciales

présenté au

Ministre de la Consommation et du Commerce

1988

Ontario

Publié par le ministère de la Consommation et du Commerce de l'Ontario

Imprimeur de la Reine pour l'Ontario, 1988

ISBN 06/88- M
(5v. set 0-7729-4259-5)
0-7729-4264-1

On peut se procurer des exemplaires du présent document en se rendant à la:

Librairie du gouvernement de l'Ontario
880, rue Bay
Toronto (Ontario)

ou en écrivant aux:

Services des publications
880, rue Bay, 5e étage
Toronto (Ontario)
M7A 1N8

Si vous voulez commander des copies par téléphone, appeler le (416) 965-6015; ou composer sans frais le 1-800-268-7540; si votre indicatif régional est le 807, demandez le Zénith 67200.

Ontario Ministry of Consumer and Commercial Relations | Ministère de la Consommation et du Commerce | Business Practices Division | Division des pratiques commerciales

555 Yonge Street
Toronto, Ontario
M7A 2H6

555, rue Yonge
Toronto (Ontario)
M7A 2H6

Juin 1988

L'honorable William Wrye
Ministre de la Consommation et du Commerce

Lettre de présentation

Monsieur le Ministre,

Il me fait plaisir de vous présenter le rapport du projet de révision des lois.

Ce rapport est le résultat d'un travail de grande envergure qui a exigé un engagement important de la part du personnel du projet pendant une période de dix-huit mois. Le rapport résume une quantité importante de documents d'analyse et de recherche qui ont été réalisées pendant la durée du projet. Même si beaucoup de choses ont été accomplies, il reste encore un travail important à faire avant que ne se concrétise l'orientation stratégique qui est proposée.

Le fait de rendre ce rapport public permet aussi de respecter notre engagement de consulter les consommateurs et les entreprises de l'Ontario.

Au nom de toute l'équipe, je tiens à vous dire que nous sommes très heureux d'avoir participé au développement d'une nouvelle stratégie de protection des consommateurs et de pratiques commerciales équitables en Ontario. Une stratégie qui sera valable, je l'espère, jusqu'au siècle prochain et même au-delà.

Veuillez agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de mes sentiments distingués.

Le directeur du projet
de révision des lois,

Gregory F. Mazuryk, Ph. D., C. Ps., M.B.A.

PROJET DE RÉVISION DES LOIS

RAPPORT D'ORIENTATION

SUR LA PROTECTION DES CONSOMMATEURS ET LES PRATIQUES COMMERCIALES

PRÉSENTÉ AU

MINISTRE DE LA CONSOMMATION ET DU COMMERCE

LE PERSONNEL DU PROJET DE RÉVISION DES LOIS

DIRECTEUR DU PROJET

M. Gregory F. Mazuryk

COORDONNATEURS DU PROJET

Sudhir Handa
Nancy Hoult
Linda Hapak
Ann Rowan

RECHERCHISTES JURIDIQUES

George Crossman
James Girling
David Scriven
Kevin Whitaker

RECHERCHISTES

Michele Anderson
Barbara Cotton
Elizabeth Diechart
Marya Duckworth
Judy Farlow
Robert Harper
Beverly Hendry
Barbara Hewett
Janet Hope-Roney
Beverley O'Connell-Boecker
Elizabeth Sands
Trudy Spinks
Leonard Abramowicz
Roger Beattie
Alan Cheverie
Allan Coleclough
John Farlow
Mary Jo Makarchuk
Lucy McLean
David Mercer
Margo Ross
Lianne Walker
Jane Weary
Jennifer Wilson

PERSONNEL DE SOUTIEN

Ruth Donges
Jennifer Fort
Sharon Lawlor
Vindy Speers
Mary Brooks
Carolyn Buckles
Ina McBay

RAPPORT D'ORIENTATION

TABLE DES MATIÈRES

		PAGE
I	INTRODUCTION ET SOMMAIRE	1
II	NOUVEAU CODE DE PROTECTION DU CONSOMMATEUR	9
	A) Thèmes généraux	
	1. Consolidation des lois	11
	2. Application étendue	12
	3. Modernisation	14
	4. Clarification législative des droits et des obligations	15
	5. Langage simple et compréhensible	17
	6. Plus grande importance accordée à la prévention des pertes	19
	7. Donner les moyens aux consommateurs de prendre plus d'initiatives	21
	8. Invervention gouvernementale justifiée et mesurée	23
	9. Pleine participation du public à l'élaboration des règlements	25
	10. Éducation et sensibilisation accrues du public	27
	B) Faits saillants se rapportant aux principaux secteurs	
	1. Divulgation des renseignements et publicité	31
	2. Équité des transactions et des pratiques commerciales	37
	3. Qualité et garantie des produits de consommation	40
	4. Crédit à la consommation et pratiques de crédit	43
	5. Mesures correctives et accès au système judiciaire	50

III SECTEURS COMMERCIAUX PARTICULIERS

1. Logement 57
2. Véhicules automobiles 64
3. Agences de voyages 67
4. Services funéraires 69
5. Salles de cinéma et sports 73

IV CONCLUSION 77

V ANNEXE - Liste des rapports supplémentaires 79

RAPPORT D'ORIENTATION

I INTRODUCTION ET SOMMAIRE

Le projet de révision des lois

Le projet de révision des lois a été créé en novembre 1986 par le ministre de la Consommation et du Commerce d'alors, l'honorable Monte Kwinter. Ce travail s'est terminé en mars 1988, sous le ministre actuel, l'honorable William Wrye.
Le mandat du projet consistait à entreprendre une révision en profondeur des 20 lois ontariennes se rapportant à la protection des consommateurs et d'élaborer une stratégie visant à résoudre les problèmes actuels et à faciliter la planification future.

Pourquoi ce projet a-t-il été créé?

En Ontario, comme dans la plupart des autres provinces, les lois relatives à la protection des consommateurs ont été adoptées vers la fin des années 1960 et le début des années 1970. Ces lois ont été adoptées une à une et sans coordination. Les principales lois qui ont été adoptées pendant cette période sont la Loi sur la protection du consommateur et la Loi sur les pratiques de commerce.

D'autres lois se rapportant à des activités commerciales particulières ont également été adoptées. On peut citer en exemple les lois réglementant les activités des commerçants de véhicules automobiles, des agences de voyage et des agences de recouvrement, les logements en copropriété, les nouvelles maisons, les courtiers en immeubles, les agences de renseignements sur les consommateurs, les huissiers et les cimetières, pour n'en mentionner que quelques-unes.

En 1986, la Division des pratiques commerciales administrait 20 lois se rapportant à la protection des consommateurs dont plusieurs ont été adoptées il y a plus de 20 ans.

L'insatisfaction croissante à l'égard de ces lois

Le ministère a pris de plus en plus conscience du degré d'insatisfaction exprimé à l'égard de plusieurs lois visant à protéger les consommateurs. D'ailleurs, cette insatisfaction est ressentie aussi bien dans le milieu des affaires que par les consommateurs, et même par le personnel du ministère chargé de l'administration et de l'application de ces lois.

Au cours des années, bon nombre de ces lois, ou les règlements qui s'y rapportent, ont perdu leur à-propos ou sont devenues dépassées. Le vocabulaire utilisé dans plusieurs lois est archaïque et difficile à comprendre, même pour les commerçants qui sont bien établis dans les secteurs réglementés. L'existence d'un si grand nombre de lois fait qu'il est plus difficile pour le public de se renseigner au sujet des diverses dispositions législatives et d'y avoir recours lorsqu'un problème de consommation survient.

Le personnel du ministère tente souvent de veiller à l'application de ces lois auprès de commerçants qui les considèrent dépassées, et parfois, discordantes par rapport aux pratiques commerciales actuelles ou aux réalités du marché. Par exemple, certaines entreprises ont de la difficulté à développer de nouveaux produits, particulièrement dans le domaine des prêts et du crédit à la consommation, parce que les lois adoptées il y a 20 ans ne comportent aucune disposition au sujet de ce genre de produits. (Les prêts à taux d'intérêt variable, c'est-à-dire dont le taux d'intérêt fluctue en fonction du taux d'intérêt préférentiel, sont un exemple de cette situation. Il n'est pas évident que les lois actuelles permettent cette pratique chez certains types d'établissements de crédit).

Les consommateurs disposent donc de lois qui prétendent les protéger, mais qui sont difficiles à lire et à comprendre et, parfois, impossibles à appliquer. Par exemple, si une entreprise ne respecte pas une loi, la seule alternative qui s'offre au consommateur est d'intenter une poursuite judiciaire. Cette éventualité n'est pas à la portée de la majorité des résidents de l'Ontario parce qu'un grand nombre d'entre eux ne connaissent tout simplement pas les rouages du système judiciaire, tandis qu'elle est irréaliste pour d'autres, en raison des frais juridiques et personnels que cela entraîne. (Même une cause portée devant la Cour des petites créances peut prendre une année avant d'être réglée).

Des lois dépassées qui ne correspondent plus aux pratiques actuelles du marché et qui sont trop nombreuses, un vocabulaire archaïque, une faible sensibilisation des citoyens de l'Ontario à l'égard des lois et des programmes gouvernementaux destinés à les protéger, une insatisfaction générale de la part du milieu des affaires, des consommateurs et des administrateurs gouvernementaux, tels sont les facteurs qui ont contribué à la création du projet de révision des lois.

Le travail du projet de révision des lois

En novembre 1986, le projet de révision des lois a entrepris la révision des 20 lois ontariennes se rapportant à la protection des consommateurs. Le projet, au plus fort de ses activités, a nécessité un personnel de 35 employés et experts-conseils qui ont été recrutés au sein du ministère de la Consommation et du Commerce, d'autres ministères et de l'entreprise privée. L'objectif du projet consistait à analyser la situation qui prévaut sur le marché, identifier les lacunes des lois actuelles, tenir compte des préoccupations des intervenants sur le marché et procéder à l'élaboration d'un régime plus simple de protection des consommateurs qui reposerait sur des principes mieux établis, bref, un régime qui constituerait les fondements du processus actuel d'élaboration des politiques et de la planification future.

La philosophie et les principes

La première et la plus importante tâche fut d'adopter une philosophie pour guider le travail. En effet, il était important d'établir, dès le départ, les principes fondamentaux sur lesquels la révision devait reposer et qui permettraient éventuellement de juger les politiques gouvernementales et les mesures législatives.

L'articulation de cette philosophie a été rendue possible grâce à l'aide d'un groupe d'experts-conseils. Ces derniers ont été invités à analyser l'historique de la réglementation se rapportant à la protection des consommateurs en Ontario et d'élaborer, en langage simple, les principes fondamentaux qui permettraient d'assurer l'équité du marché souhaitée par les consommateurs et les entreprises et qui aideraient le gouvernement à élaborer ses politiques.

Le groupe d'experts-conseils a conclu que tous les intervenants sur le marché, qu'ils soient consommateurs ou fournisseurs, conviendraient que l'équité du marché repose sur les quatre principes fondamentaux suivants :

1. degré raisonnable de divulgation des renseignements;

2. équité des transactions;

3. juste valeur, c.-à-d. produits de qualité ou valeur raisonnable par rapport au prix payé;

4. disponibilité raisonnable de mesures correctives ou de mécanismes de règlement des litiges accessibles.

L'accent mis sur les notions partagées de raison et d'équité, de même que sur la protection des attentes raisonnables des consommateurs et des entreprises découle de la constation qu'aucun intervenant sur le marché, qu'il s'agisse des consommateurs, des commerçants ou du gouvernement, ne peut prétendre avoir préséance sur le marché actuel. Celui-ci existe pour servir l'ensemble de la société. En outre, il est tout a fait légitime pour la société de définir et d'articuler une vision commune de ce qui constitue l'équité du marché. Cette vision commune de l'équité du marché est devenue la philosophie qui a guidé le travail du projet de révision des lois. Elle a également contribué à l'élaboration des principes sur lesquels les futures politiques reposeront et qui permettront de juger les mesures législatives éventuelles.

La méthodologie de la recherche

Le projet de révision des lois a utilisé un certain nombre de méthodes de recherche. Des sondages postaux ont été réalisés dans le but de déterminer les domaines de préoccupations des consommateurs. De plus, tous les secteurs du milieu des consommateurs et du monde des affaires ont été invités à soumettre des mémoires, et des groupes consultatifs de consommateurs ont été mis sur pied

dans six villes importantes de l'Ontario dans le but de connaître les opinions et les inquiétudes des résidents de diverses régions de la province. En outre, l'équipe de recherchistes a étudié les lois se rapportant à la protection des consommateurs qui ont été adoptées dans d'autres provinces canadiennes, de même que dans d'autres pays, tels que les États-Unis, le Royaume-Uni, l'Australie, ainsi qu'en Europe. Les jugements des tribunaux et les documents de recherche universitaire ont également été étudiés.

Enfin, et surtout, le projet de révision des lois a bénéficié de l'aide et de l'orientation du comité consultatif du ministre qui était formé de représentants des entreprises ontariennes et des consommateurs.

Qu'est-ce qui a été accompli?

Le travail du projet de révision des lois et les propositions de réforme qui en découlent devraient conduire à une simplification et une modernisation substantielles des lois relatives à la protection des consommateurs en Ontario. L'objectif de ce rapport présenté au ministère de la Consommation et du Commerce est d'offrir un bref aperçu du chemin qui a été parcouru et des résultats qui ont été obtenus.

II NOUVEAU CODE DE PROTECTION DU CONSOMMATEUR

Le projet de révision des lois est une initiative étendue et importante qui, dans l'ensemble, a réussi à accomplir le travail prévu. Ce travail de révision des lois a produit une quantité importante de rapports supplémentaires qui viennent appuyer toute la gamme de recommandations qui ont pour but d'améliorer et de réformer la présente situation. Les détails de la recherche qui a été effectuée et l'ampleur des réformes qui sont proposées ne peuvent être comprises qu'à la lumière d'une lecture attentive des rapports supplémentaires qui s'y rapportent. La liste des rapports supplémentaires est présentée en annexe.

Ce rapport souligne les thèmes généraux et les principaux secteurs de la réforme. Les 10 thèmes généraux qui ont été identifiés par la recherche sont les suivants :

1. consolidation des lois;
2. application étendue;
3. modernisation;
4. clarification législative des droits et des obligations;
5. langage simple et compréhensible;
6. plus grande importance accordée à la prévention des pertes;

7. donner les moyens aux consommateurs de prendre plus d'initiatives;

8. intervention gouvernementale justifiée et mesurée;

9. pleine participation du public à l'élaboration des règlements;

10. éducation et sensibilisation accrues du public.

Les principaux secteurs se rapportant à la protection des consommateurs qui ont été étudiés sont les suivants :

1. divulgation des renseignements et publicité;

2. équité des transactions et des pratiques commerciales;

3. qualité et garantie des produits de consommation;

4. crédit à la consommation et pratiques de crédit;

5. mesures correctives et accès au système judiciaire.

La première partie, présentée dans les pages suivantes, décrit les thèmes généraux de la recherche. La deuxième partie traite des réformes qui sont proposées dans les principaux secteurs se rapportant à la protection des consommateurs.

A) THÈMES GÉNÉRAUX

1. Consolidation des lois

Le premier thème est le plus fondamental et, à bien des égards, le plus important. La législation disparate qui existe à l'heure actuelle, comprenant plus de 20 lois, doit être consolidée le plus possible. Ce méli-mélo de lois et de règlements est non seulement compliqué et inutile, mais il entraîne aussi des dédoublements et du gaspillage, et est donc très couteux à administrer. En outre, il engendre de la confusion dans l'esprit des consommateurs et des commerçants quant à savoir quelles lois s'appliquent et quelles sont les exigences juridiques qui en découlent. La consolidation des lois actuelles en une seule loi-cadre, qui pourrait s'appeler Code de protection du consommateur, contribuerait non seulement à rendre les dispositions législatives se rapportant à la protection des consommateurs plus accessibles et plus compréhensibles pour les entreprises et les consommateurs, mais elle permettrait également l'élaboration d'une réglementation plus efficace reposant sur des principes de base au cours des

années futures. Le projet de révision des lois a conclu que :

- les lois de la province de l'Ontario se rapportant à la protection des consommateurs devraient être consolidées dans une loi-cadre ou dans un Code de protection du consommateur;

- le code devrait édicter le plus grand nombre possible de droits fondamentaux, d'obligations et de mesures correctives nécessaires dans les domaines de la propriété, des marchandises et des services, de même que l'ensemble de la réglementation qui a une influence sur les entreprises (comme l'inscription et les permis);

- lorsqu'il y a lieu d'adopter des lois qui se rapportent à un secteur d'activités commerciales particulier (comme le logement, le commerce des véhicules automobiles, les agences de voyages, les services funéraires, etc.), ces lois devraient être reliées aux dispositions générales contenues dans le code.

2. Application étendue

Le deuxième thème est étroitement relié au premier. Pour que le Code de protection du consommateur soit véritablement une assisse juridique, il doit avoir une application étendue. L'équipe de recherche a conclu que les droits, les obligations et les

mesures correctives stipulés au Code de protection du consommateur doivent s'appliquer sans exception et sans restriction à tous les genres de transactions effectuées par les consommateurs, que ce soit dans les domaines de la propriété, des marchandises ou des services.

L'application des dispositions du Code de protection du consommateur au secteur des services reflète un aspect de plus en plus important de notre économie en constante évolution. Ce secteur représente maintenant plus de 70 % du produit intérieur brut et du marché de l'emploi. Les prévisions indiquent que la croissance du secteur des services se poursuivra au cours des années 1990 et au début du 21e siècle, surtout dans les domaines des soins de santé, des voyages, des loisirs, du conditionnement physique, de la formation autonome, de la planification financière et de la puériculture. L'évolution des «produits de consommation» offerts par le secteur des services et les techniques de commercialisation qui sont utilisées exigeront un processus d'élaboration des politiques à la fois sensible et raffiné, et qui ne peut exister que s'il repose sur des dispositions législatives ayant une application étendue.

3. Modernisation

Le troisième thème, la nécessité de procéder à une modernisation, est également fondamental. En plus d'entraîner des problèmes d'organisation et d'application, les nombreuses lois actuelles sont aussi dépassées. Ce qui était pertinent vers la fin des années 1960 et au début des années 1970, c'est-à-dire à l'époque où ces lois ont été adoptées, ne corresond plus aux réalités du marché de consommation que nous connaissons aujourd'hui.

Pour que le Code de protection du consommateur et les lois se rapportant à des activités commerciales particulières soient efficaces et adaptés à ces réalités en constante évolution, leur but et leur contenu doivent être modernisés.

Le projet de révision des lois en est arrivé à la conclusion que cette modernisation devrait s'effectuer de trois façons au moins :

1. l'amendement des lois et des règlements qui sont dépassés ou qui n'ont plus leur utilité : par exemple, l'élimination des exigences relatives à l'inscription dans les cas où elles ne sont plus justifiées, notamment à l'égard du «personnel de vente» des agences de recouvrement;

2. la reconnaissance de l'existence de nouvelles méthodes de commercialisation qui peuvent exiger des mesures de surveillance supplémentaires, comme les ventes postales et la sollicitation téléphonique et télévisée, et l'adoption de dispositions s'y rapportant;

3. le recours plus fréquent aux pouvoirs du Conseil des ministres en matière de réglementation, de façon à ce que le gouvernement puisse suivre l'évolution actuelle et répondre rapidement aux besoins futurs du marché.

4. Clarification législative des droits et des obligations

Ce thème se rapporte non seulement au but et au contenu du nouveau Code de protection du consommateur, mais également aux lois se rapportant aux cinq domaines d'activités commerciales particulières. L'importance de la clarification des dispositions législatives est évidente. Il est tout à fait normal que les entreprises et les consommateurs sachent à quoi s'en tenir et connaissent leurs droits et les mesures correctives qui sont prévues dans certains cas.

Le projet de révision des lois a conclu que la clarification législative des droits et des obligations devrait procéder de la façon suivante :

- premièrement, en proclamant une charte des droits fondamentaux et des obligations des consommateurs ontariens. Cette charte, qui serait le préambule du Code de protection du consommateur, permettrait d'établir les principes importants qui guideront l'élaboration et l'application des droits précis qui seront édictés par le code. Ces «droits» ne sont pas nouveaux; il s'agit du droit à recevoir un produit sécuritaire et de qualité, du droit à une transaction honnête et équitable, du droit à recevoir des renseignements raisonnables, du droit à des mesures correctives efficaces, etc. Il en va de même des «obligations», comme l'obligation du consommateur d'agir de manière raisonnable et de bonne foi avec un commerçant. Toutefois, le fait de reconnaître explicitement ces droits et ces obligations représenterait un moyen important d'éducation du public;

- deuxièmement, en apportant des précisions aux dispositions législatives et à la réglementation qui existent à l'heure actuelle. Par exemple, les expressions «construit selon les méthodes reconnues dans la construction» ou «honnêteté et intégrité» sont simples à comprendre, mais elles n'évoquent que des concepts généraux. Dans la mesure du possible, les expressions juridiques abstraites devraient être suivies d'une explication plus simple et plus précise. Ainsi, les notions «d'honnêteté et d'intégrité» qui se rapportent à l'enregistrement d'une

compagnie pourraient être clarifiées en y ajoutant des termes, tels que «condamnations criminelles antérieures» ou «faillites antérieures», etc.;

- troisièmement, en adoptant de nouveaux règlements ou de nouvelles exigences lorsqu'il existe de la confusion dans l'esprit des commerçants et des consommateurs au sujet de dispositions législatives qui doivent être clarifiées. Par exemple, la clarification des droits des consommateurs et des mesures correctives à l'égard des remboursements et des échanges, des dépôts ou des garanties applicables aux produits de consommation;

- et, quatrièmement, en donnant le pouvoir au ministère d'émettre des «directives d'interprétation» qui aideraient les entreprises et les consommateurs à interpréter la loi.

5. Langage simple et compréhensible

Un des problèmes qui existent depuis longtemps dans le domaine de la réglementation canadienne relative à la protection des consommateurs est l'écart très important que l'on observe entre ce que la loi dit et ce que les entreprises et les consommateurs croient qu'elle dit. Même si les lois relatives à la protection des consommateurs existent depuis 20 ans, on constate malheureusement que très peu de consommateurs ontariens ont une bonne connaissance des droits et des mesures correctives présentement

en vigueur. En effet, un sondage récent a révélé que 83 % des consommateurs ontariens ne pouvaient mentionner un seul de leurs droits en tant que consommateurs ou une seule loi se rapportant à la protection des consommateurs.

Le projet de révision des lois estime qu'il est donc important que le but, le contenu et le texte du Code de protection du consommateur et des lois se rapportant aux activités commerciales particulières soient rédigés en des termes simples qui pourront être compris par les consommateurs. Cette éventualité contribuerait, à elle seule, à accroître considérablement la sensibilisation du public et des consommateurs. Les entreprises et les consommateurs auraient alors la possibilité de retrouver plus facilement les dispositions législatives (parce qu'elles se trouveraient toutes au même endroit) et de lire et comprendre plus aisément leurs droits et leurs obligations (parce qu'ils seraient rédigés en termes simples). La clarification juridique des droits et des obligations n'est pas une fin en soi, elle doit être exprimée en termes simples.

Les présentes lois sont non seulement disparates et confuses, mais elles sont rédigées en des termes juridiques qui sont pratiquement incompréhensibles pour un citoyen moyen. Par exemple, des

expressions comme «contrat exécutoire», «droits d'action», «qualité marchande» ou «droit de rescision» abondent dans la législation. Le projet de révision des lois réclame que l'on procède à une réforme radicale dans le domaine essentiel de la terminologie législative. Ainsi, le mot «rescinder» pourrait être remplacé par «annuler», «qualité marchande» par «de qualité acceptable», et «contrat exécutoire» par «contrat relatif à des marchandises et des services qui seront obtenus ultérieurement». Bref, la loi doit être simple et facile à comprendre.

6. Plus grande importance accordée à la prévention des pertes

La protection des consommateurs nécessite habituellement la mise en place de mesures correctives qui peuvent être utilisées dans le but de compenser les pertes ou pour imposer des sanctions. En portant une plus grande attention aux mécanismes de prévention des pertes, l'objectif est de parvenir à atténuer les risques de perte. Dans ce contexte, la réduction des risques comporte deux volets : la réduction des possibilités qu'une perte ne se produise, de même que la réduction des montants d'argent en jeu lorsqu'une perte s'est produite.

Il existe un certain nombre de mesures dans les présentes lois qui visent à atténuer les risques et l'incidence des pertes. Par exemple, les vérifications qui sont faites auprès des personnes désirant enregistrer une compagnie dans un des domaines réglementés ont pour but de vérifier leur stabilité financière; les exigences relatives à la formation pour qu'une personne puisse s'enregistrer (Loi sur le courtage commercial et immobilier); et les dispositions voulant que l'argent versé par des consommateurs soit placé dans un compte en fiducie jusqu'à ce que l'objet de la transaction soit réalisé (Loi sur la protection du consommateur).

Reconnaissant l'importance de la prévention des pertes, plutôt que de tenter de corriger leurs conséquences, le projet de révision des lois propose plusieurs méthodes de prévention des pertes, notamment :

- l'exigence d'un niveau minimal de capitaux pour avoir le droit de créer une compagnie dans un domaine réglementé (p. ex., un fonds de 5 000 $ dans le cas d'un entrepreneur en rénovation résidentielle);

- l'imposition d'une limite équivalant à 10 % du prix total sur les dépôts effectués par les consommateurs et la nécessité de placer cet argent en fiducie jusqu'à ce que les marchandises soient livrées ou les services rendus;

- l'imposition d'une limite d'une année quant à la durée des contrats de marchandises ou de services payables à l'avance (p. ex., les abonnements à des revues ou à des clubs de santé);

- la mise à la disposition des consommateurs de certaines données statistiques recueillies par le ministère au sujet des entreprises qui ont fait l'objet de plaintes, de condamnations ou d'ordonnances administratives, dans le but d'aider les consommateurs à choisir les entreprises avec lesquelles ils traiteront.

7. Donner les moyens aux consommateurs de prendre plus d'initiatives

Ce thème a une portée très étendue. Un des principaux éléments de toute stratégie de protection des consommateurs devrait être d'encourager les consommateurs à veiller eux-mêmes au respect de leurs droits, plutôt que de se tourner vers le gouvernement pour ce faire. Des lois qui confèrent des droits sans offrir de moyens raisonnables pour leur application ne contribueront pas à modifier les attitudes ou à faire justice aux consommateurs victimes de commerçants qui enfreignent ces lois.

L'équipe du projet de révision des lois a identifié un certain nombre de mesures qui permettraient d'améliorer les lois ontariennes se rapportant à la protection des consommateurs, afin d'assurer non seulement les droits des consommateurs, mais aussi les moyens de les faire respecter. Il est recommandé que le ministère considère les mesures suivantes :

- lorsqu'un consommateur annule un contrat en vertu de la «période de réflexion» qui est prévue par la loi dans le cas des ventes effectuées par les personnes faisant du porte-à-porte, le consommateur devrait avoir le droit de garder la marchandise jusqu'à ce que le vendeur ait remboursé le consommateur;

- lorsque des retards surviennent dans les travaux de rénovation ou de construction d'une maison, le consommateur devrait avoir la possibilité de déduire du coût du contrat certains montants déterminés pour chaque jour de retard (à la condition que ce retard soit dû à des circonstances qui sont sous le contrôle du fournisseur);

- lorsqu'un magasin ou un établissement de services déclare faillite, les consommateurs devraient avoir droit au remboursement des dépôts, avant que les créanciers commerciaux ne soient compensés;

- lorsque des marchandises achetées à crédit s'avèrent défectueuses, les consommateurs devraient pouvoir être en mesure d'en retenir le paiement, plutôt que de poursuivre le vendeur en justice après avoir payé le vendeur ou le créancier.

Ces mesures permettraient facilement aux consommateurs de faire respecter leurs droits et élimineraient la nécessité d'avoir recours aux tribunaux dans le but d'obtenir réparation.

8. Intervention gouvernementale justifiée et mesurée

L'un des aspects les plus importants du projet de révision des lois était d'élaborer une stratégie réaliste d'intervention gouvernementale qui pourrait être utilisée aux fins d'élaboration des politiques et de la planification future. Le projet de révision des lois a conclu que cette stratégie réaliste devrait refléter les principes fondamentaux de la philosophie de base qui traduisent les attentes partagées à l'égard de l'équité du marché. La pierre d'assise de cette stratégie consiste en un processus d'élaboration des politiques qui est à la fois sensible et sélectif et qui découle de l'exercice mesuré du pouvoir de réglementer. En d'autres termes, le gouvernement peut exercer son pouvoir traditionnel et légitime de réglementer les activités commerciales chaque fois que cela s'avère nécessaire, mais seulement lorsque cela est effectivement nécessaire. De plus, l'intervention gouvernementale devrait être mesurée, c'est-à-dire qu'elle devrait correspondre à ce qui est nécessaire.

Ces notions de politiques justifiées et d'intervention gouvernementale mesurée devraient être reflétées clairement dans le but et le contenu du Code de protection du consommateur et des lois relatives aux activités commerciales particulières. Les principales caractéristiques de la stratégie qui est proposée sont la souplesse et l'équité. Dans certaines circonstances, la réaction appropriée du gouvernement pourra être d'abroger une loi ou de déréglementer un domaine d'activités commerciales, alors que dans d'autres, elle pourra conduire à l'imposition d'une réglementation plus importante. Mais dans ce dernier cas, l'intervention du gouvernement devra être proportionnelle à l'objectif visé. Par exemple, :

- le projet de révision des lois a recommandé que, dans certains secteurs, les exigences détaillées et complexes relatives à l'enregistrement ou à l'inscription soient réduites ou abolies (p. ex., les projectionnistes des salles de cinéma);

- le projet de révision des lois a suggéré que le gouvernement intervienne davantage dans d'autres secteurs, mais même dans ces cas, l'accent devrait être mis sur la nécessité d'une intervention justifiée et mesurée. Ainsi, l'enregistrement ou l'inscription n'est suggéré que lorsqu'il y a des raisons de croire que cela est nécessaire; si des cautionnements semblent souhaitables, ils sont suggérés avec attention et discernement; s'il est recommandé de créer des fonds de

dédommagement (comme c'est le cas dans les domaines de l'immobilier et de la rénovation résidentielle), ces recommandations sont faites à la lumière d'analyses et de besoins véritables.

9. Pleine participation du public à l'élaboration des règlements

La réglementation relative à la protection des consommateurs exige l'identification et l'articulation des règlements du marché, de même que l'élaboration et la mise en place de mécanismes de règlement des litiges lorsqu'il y a infraction à ces règlements. Il est juste et approprié que les entreprises et les consommateurs jouent un rôle actif dans l'élaboration de ces règlements, ou normes, ainsi que dans l'élaboration des mécanismes de règlement des litiges.

La participation accrue des entreprises au processus d'élaboration des politiques assurera non seulement la pertinence et la viabilité des règlements, mais aussi leur acceptation par un plus grand nombre d'établissements commerciaux et d'entreprises, ce qui donnera lieu à un plus grand respect de ces règlements. Toutefois, la participation des entreprises au processus d'élaboration des politiques et des règlements

devrait être équilibrée par une participation équivalente des consommateurs dans le but d'assurer que les règlements qui seront adoptés soient justes à l'endroit de tous les intervenants.

En conséquence, le projet de révision des lois recommande que les entreprises et les consommateurs aient une plus grande participation dans l'élaboration des dispositions législatives et des mécanismes de règlement des litiges. Cette participation pourrait avoir les formes suivantes :

- le gouvernement devrait consulter le plus possible les codes de déontologie de l'industrie dans le but de guider l'élaboration des normes;

- dans le secteur des agences de voyages, un conseil représentant ce secteur devrait être créé. Il serait composé d'un nombre égal de représentants de l'industrie et de personnes provenant de l'extérieur, et aurait la responsabilité d'étudier et d'approuver les conditions des contrats-types, de préparer du matériel d'information destiné au public et de superviser la formation des personnes qui travaillent dans les agences de voyages;

- une commission d'étude des plaintes des consommateurs devrait être créée. Celle-ci serait composée de représentants de l'industrie et des consommateurs et pourrait veiller au règlement des litiges entre les consommateurs et les entreprises.

10. Éducation et sensibilisation accrues du public

Les efforts visant à moderniser et à rendre plus pertinentes les dispositions législatives se rapportant à la protection des consommateurs seront vains si personne n'en est informé. Le principal problème auquel se heurtent les programmes de protection des consommateurs adoptés par les gouvernements nord-américains et européens est celui du manque de sensibilisation des consommateurs.

De façon générale, le public ignore l'existence des lois relatives à la protection des consommateurs ou des mécanismes de règlement des plaintes et des litiges. La recherche a indiqué que ce manque de sensibilisation est particulièrement élevé parmi les groupes les plus vulnérables, comme les personnes pauvres, celles qui n'ont pas d'instruction, les personnes âgées, les nouveaux immigrants, les personnes handicapées et celles qui vivent dans des régions isolées.

La Loi sur l'Office de protection du consommateur stipule que le ministère a la responsabilité d'éduquer et d'informer les consommateurs ontariens, ce qui a amené le ministère à faire des efforts considérables dans ce domaine. Des programmes très originaux de sensibilisation du

public ont été élaborés et réalisés par la Direction des services de communications et par la Division des pratiques commerciales. Ces efforts ont néanmoins souffert d'un manque de fonds, de personnel et de coordination de la planification qui auraient été nécessaires à l'accroissement du degré de sensibilisation du public dans ce domaine très important. Pour accroître le niveau de sensibilisation du public, le projet de révision des lois conseille fortement de redéfinir les programmes actuels du ministère dans ce domaine et qu'un programme d'envergure d'éducation des consommateurs et des entreprises soit réalisé.

La consolidation des présentes lois dans en un Code de protection du consommateur plus compréhensible qui aurait une portée générale aurait l'avantage de regrouper toutes les dispositions législatives, ce qui les rendrait plus accessibles aux entreprises et aux consommateurs et plus faciles à comprendre.

Par ailleurs, le projet de révision des lois estime qu'il est important de concevoir un programme étendu d'éducation des consommateurs et des entreprises qui s'inspire des termes simples du Code de protection du consommateur. Les orientations proposées comprennent notamment :

- l'amélioration des programmes actuels du ministère dans le domaine de l'éducation des consommateurs;

- la création d'un bureau d'aide juridique à l'intention des consommateurs;

- le développement de programmes de sensibilisation par les groupes de défense des consommateurs;

- l'élaboration d'un programme plus étendu d'éducation des consommateurs qui pourrait être intégré au programme d'études des écoles élémentaires et secondaires, en collaboration avec le ministère de l'Éducation;

- la distribution d'exemplaires du code (ou de dépliants d'information faciles à consulter) au moment de l'enregistrement de toute entreprise qui traitera avec les consommateurs ou à toute personne qui en fera la demande;

- l'affichage de la Charte des droits et des obligations des consommateurs, tels qu'édictés par le Code de protection du consommateur, dans divers établissements commerciaux et de vente au détail, dans les bureaux du gouvernement et dans les écoles;

- l'élaboration et la mise en oeuvre de réglements qui exigeraient que les vendeurs informent les consommateurs de certains de leurs droits fondamentaux, au lieu de vente, ou lorsqu'une transaction est sur le point d'être conclue (p. ex., les dispositions relatives à la période de réflexion);

- l'encouragement des entreprises à préparer et à distribuer leur propre matériel d'éducation de façon à ce que l'éducation des consommateurs et la sensibilisation du public soient une responsabilité partagée par l'ensemble de la société.

B) FAITS SAILLANTS SE RAPPORTANT AUX PRINCIPAUX SECTEURS

Cette partie du rapport traite de certaines recommandations qui se rapportent aux cinq principaux secteurs étudiés par le projet de révision des lois.

1. Divulgation des renseignements et publicité

Au Canada, les règlements relatifs à la divulgation des renseignements et à la publicité font partie, depuis de nombreuses années, des fondements des lois se rapportant à la protection des consommateurs. Les règlements relatifs à la divulgation des renseignements ont deux objectifs principaux : aider les consommateurs à prendre des décisions éclairées (p. ex., en pouvant comparer les taux d'intérêt des établissements de prêts), et informer les consommateurs de leurs droits et obligations en vertu d'un contrat ou de la loi.

Les règlements relatifs à la publicité visent à éviter que les vendeurs de marchandises ou de services ne fassent de fausses représentations au sujet de ce qu'ils offrent au public.

Les lois ontariennes se rapportant à la protection des consommateurs comportent un certain nombre de dispositions au sujet de la divulgation des renseignements et de la publicité. Toutefois, comme c'est le cas dans plusieurs autres domaines, ces dispositions sont dépassées et ne sont plus à-propos par rapport à plusieurs genres de transactions qui existent à l'heure actuelle.

a) Divulgation des renseignements

Au chapitre de la divulgation des renseignements, la Loi sur la protection du consommateur ne comporte qu'une exigence se rapportant aux transactions dont la valeur est supérieure à 50 $. Toutefois, les renseignements qui doivent être divulgés sont de nature si générale qu'ils ne sont pas d'une grande utilité aux consommateurs, dans quelque type d'achats que ce soit.

Les autres faiblesses des dispositions législatives se rapportant à la divulgation des renseignements sont les suivantes :

- elles n'apportent aucune aide aux analphabètes ou aux consommateurs qui ne parlent pas l'anglais afin de leur faire connaître leurs droits et obligations en vertu d'un contrat;

- elles ne prennent habituellement pas en considération le caractère «à prendre ou à laisser» des nombreux contrats-types. Les exigences relatives à la divulgation des renseignements, quelle que soit leur étendue, ne seront d'aucun secours aux consommateurs qui désirent «magasiner» dans le but de trouver les meilleures conditions possibles si celles-ci sont uniformes dans l'ensemble de l'industrie et favorisent le vendeur. Les contrats relatifs à la construction d'une maison sont un bon exemple de cette situation;

- elles ne prennent pas en considération le fait que la nature d'une transaction peut empêcher un consommateur de lire et de bien comprendre le contrat avant de le signer et, ainsi, prendre une décision éclairée. Les contrats de location de véhicules automobiles et de vente sous pression effectuées par les personnes faisant du porte-à-porte sont un bon exemple de cette situation.

Les recommandations de l'équipe du projet de révision des lois au sujet de la divulgation des renseignements visent à ce que ces dispositions soient plus significatives et efficaces dans le but d'aider les consommateurs à prendre des décisions éclairées.

Les principales recommandations comprennent notamment :

- l'adoption d'exigences plus précises dans le cas des transactions effectuées par les consommateurs dans les domaines suivants :
  - le crédit;
  - les véhicules automobiles;
  - la rénovation résidentielle;
  - les nouvelles maisons;
  - les services funéraires;
  - l'immobilier;
  - la location de propriétés personnelles;
  - les brochures des agences de voyages;
  - les plans de mise de côté;
- dans certaines circonstances, les vendeurs devraient être tenus d'informer verbalement les consommateurs de certaines conditions fondamentales d'une vente, comme le coût de l'emprunt ou le droit d'annuler un contrat d'une vente effectuée par une personne faisant du porte-à-porte;
- si la transaction a été effectuée dans une langue autre que l'anglais, certaines conditions fondamentales du contrat devraient être écrites dans la langue utilisée (p. ex., le droit d'annuler un contrat d'une vente effectuée par une personne faisant du porte-à-porte);
- le taux d'intérêt applicable aux cartes de crédit devrait être indiqué sur le formulaire de demande rempli par un consommateur, plutôt que d'être seulement mentionné dans le relevé qui lui est expédié une fois que la carte de crédit a été accordée;

- dans le cas d'achats importants, comme celui d'un véhicule automobile, les consommateurs devraient bénéficier de périodes de réflexion dans le but de leur permettre de lire les conditions du contrat et d'y réfléchir;

- lorsque cela s'avère nécessaire, des règlements devraient être adoptés dans le but d'interdire les conditions abusives des contrats offerts aux consommateurs ou d'édicter les conditions qui devront faire partie de certains types de contrats (comme les contrats de crédit et ceux se rapportant aux nouvelles maisons);

- dans le cas des agences de voyages, un conseil composé d'un nombre égal de représentants de l'industrie et de personnes provenant de l'extérieur devrait jouer un rôle dans l'élaboration des conditions des contrats-types qui sont utilisés dans ce secteur.

b) Publicité

La législation ontarienne ne comporte pas une réglementation précise permettant de guider les consommateurs et les entreprises dans le domaine de la publicité. Les règlements existant sont vagues, dépassés et manquent de souplesse en ce qui a trait à leur application.

Les principales recommandations comprennent notamment :

- l'adoption de règlements précis et pertinents au sujet de toute représentation, y compris celles qui sont faites par le biais de la publicité. Ces règlements devraient toucher les aspects suivants :

  - les représentations qui ont tendance à tromper ou qui trompent les consommateurs devraient être interdites, que l'annonceur ait eu ou non l'intention de faire une représentation trompeuse;

  - que les normes définissant les représentations soient établies en fonction de la compréhension du consommateur moyen plutôt que sur celle du consommateur concerné;

  - si «l'impression générale» d'une publicité est trompeuse, celle-ci devrait être interdite, même si elle comporte des explications imprimées en petits caractères qui ont pour effet de rendre la publicité véridique;

  - les vendeurs qui sort reconnus coupables d'une infraction relative à la publicité devraient être tenus de faire paraître une publicité visant à corriger la première et comportant une déclaration indiquant qu'ils ont été reconnus coupables d'une infraction à la loi.

2. Équité des transactions et des pratiques commerciales

Le principe de l'équité des transactions se rapporte à l'étape de la conclusion d'une transaction avec un consommateur. Le projet de révision des lois estime que l'équité des transactions devrait, au minimum, comprendre les éléments suivants :

1) que le consommateur soit en mesure de comprendre pleinement et clairement les conditions d'un contrat, de même que ses droits et obligations en vertu de ce contrat;

2) que le processus permettant de réaliser une transaction ne donne lieu à aucune pression indue ou toute autre pratique commerciale déloyale.

En Ontario, les normes minimales se rapportant à l'équité des transactions ont été établies aux termes de la Loi sur les pratiques de commerce. La loi interdit les représentations fausses, trompeuses ou mensongères et les représentations malhonnêtes au consommateur. Afin de fournir plus de précisions, la loi énumère des exemples d'actions ou de pratiques qui sont interdites.

Le projet de révision des lois a identifié les faiblesses suivantes dans la Loi sur les pratiques de commerce de l'Ontario :

- la loi ne s'applique qu'à un certain nombre de services offerts sur le marché (p. ex., les services de «formation autonome» comme les cours de danse). Il en résulte que plusieurs consommateurs d'autres genres de services ne sont pas protégés par la loi;

- les exemples de pratiques commerciales déloyales qui sont énumérés dans la loi sont considérés par les tribunaux comme une liste complète plutôt qu'une brève énumération d'exemples. En conséquence, lorsqu'une pratique déloyale ne correspond à aucun des exemples mentionnés dans la loi, les tribunaux jugent que la loi ne s'applique pas. Ceci a pour effet de permettre un certain nombre de pratiques commerciales douteuses, même si celles-ci sont inéquitables à l'égard des consommateurs;

- même si la loi s'applique aux détaillants de produits de consommation, elle ne précise pas que les fabricants ou les importateurs de produits de consommation devraient être tenus responsables de toute représentation fausse faite au sujet de leurs produits dans leur matériel de promotion.

L'objectif des recommandations énumérées ci-dessous est d'assurer que le principe de l'équité des transactions a une application la plus étendue possible, et d'éliminer les faiblesses qui viennent d'être décrites dans le but d'assurer l'équité de toutes les transactions effectuées par les consommateurs.

Les principales recommandations comprennent notamment :

- l'élimination des exemples de pratiques commerciales qui sont interdites et leur remplacement par une définition générale de ce qui constitue une pratique commerciale déloyale. Une pratique commerciale déloyale devrait être définie comme toute action ou omission qui a pour effet ou qui peut raisonnablement avoir pour effet de tromper ou d'induire en erreur un consommateur;

- les mesures de protection prévues par la loi devraient s'appliquer à tous les services, y compris les services professionnels, qui sont offerts aux consommateurs;

- la loi devrait indiquer clairement qu'elle s'applique non seulement aux détaillants, mais aussi aux fabricants et aux importateurs qui ont fait des représentations au sujet de leurs produits ou de leurs services et sur lesquelles les consommateurs peuvent se guider.

3. Qualité et garantie des produits de consommation

Le projet de révision des lois a constaté que plus les produits de consommation sont perfectionnés, moins le consommateur moyen est en mesure de juger ou d'évaluer la qualité ou les problèmes de rendement des produits ou d'avoir recours à des mesures de réparation dans le cas de plaintes raisonnables qui n'ont pas été réglées de façon satisfaisante. Le principal problème est toujours celui de la garantie des produits de consommation. Il existe encore beaucoup de confusion au sujet de la nature et de la portée des garanties implicites stipulées aux termes de la Loi sur la vente d'objets, de même que la mesure dans laquelle elles se rapportent ou peuvent être outrepassées par les garanties explicites ou écrites accordées par les détaillants ou les fabricants qui accompagnent souvent les produits de consommation.

Il existe aussi des problèmes se rapportant aux documents de garantie. La recherche a démontré que ces documents ne sont pas d'une grande utilité aux consommateurs en raison de la complexité du langage utilisé, des obligations relatives au retour des marchandises défectueuses, des délais dans lesquels

les réparations sont effectuées et/ou de l'absence de pièces de rechange ou d'ateliers de réparation, et, de façon générale, de l'étendue de la discrétion du fabricant ou du fournisseur.

À la lumière d'études antérieures, des initiatives prises par d'autres gouvernements et de la recherche qu'il a réalisée en Ontario, le projet de révision des lois a réclamé que l'on procède à une clarification et à une modernisation dans ce domaine important. Les propositions de réforme sont fondées sur le thème des «attentes raisonnables». Elles tentent de mettre à jour et d'expliquer en langage simple les droits et les obligations juridiques des consommateurs et des fournisseurs dans les domaines de la qualité des produits et du règlement des litiges. Elles contiennent également des directives plus précises visant à en arriver à des documents de garantie plus faciles à comprendre.

Les principales recommandations comprennent notamment :

- l'application des garanties à tous les produits de consommation, neufs ou usagés, et à tous les services offerts aux consommateurs;

- les garanties implicites prévues par la loi et se rapportant aux notions «d'adaptation à un usage particulier» et de «qualité marchande» devraient être modernisées dans le but d'inclure des garanties implicites se rapportant aux notions de «durabilité raisonnable» et de «disponibilité raisonnable de pièces de rechange et d'ateliers de réparation»;

- les détaillants et les fabricants devraient être tenus responsables de toute infraction aux garanties implicites prévues par la loi;

- le but et le contenu des documents de garantie devraient faire l'objet d'une réglementation afin d'assurer que certains renseignements pertinents soient fournis aux consommateurs de façon claire et compréhensible;

- la responsabilité d'une garantie écrite devrait incomber à celui qui l'offre, habituellement le fabricant. Toutefois, si ce dernier ne dispose pas d'ateliers de réparation adéquats et accessibles, le détaillant devrait alors être tenu responsable de toute représentation faite par la garantie écrite.

4. Crédit à la consommation et pratiques de crédit

De nos jours, le crédit est un moyen accepté et courant d'acheter des marchandises et des services. En 1949, le crédit des consommateurs canadiens s'élevait à un milliard de dollars. En 1986, ce montant s'élevait à 71,2 milliards de dollars.

L'usage croissant du crédit par les consommateurs a entraîné une augmentation prévisible des problèmes qui lui sont reliés. La mauvaise compréhension des coûts de crédit, les litiges au sujet d'erreurs de facturation, les préoccupations au sujet de l'exactitude des rapports de solvabilité, les méthodes agressives de recouvrement et les cas d'endettement grave ne sont que quelques exemples du genre de plaintes que le ministère reçoit dans le domaine du crédit.

En Ontario, la Loi sur la protection du consommateur est la principale mesure législative se rapportant au crédit dans la province. Toutefois, depuis son adoption en 1966, plusieurs de ses dispositions ont été rendues désuètes en raison des changements technologiques survenus dans le domaine du crédit. Au moins 13 autres lois ontariennes comportent des dispositions relatives au crédit à la consommation, ce qui rend particulièrement difficile pour les consommateurs

et pour les créanciers la tâche de déterminer quelles dispositions s'appliquent à tel ou tel genre de transactions. En outre, les lois se rapportant au crédit à la consommation, et plus particulièrement les dispositions de la Loi sur la protection du consommateur, sont écrites en un langage juridique qui est presque impossible à lire et à comprendre pour une personne moyenne.

La recherche qui a été réalisée dans le domaine du crédit par le projet de révision des lois comportait quatre volets : le crédit à la consommation, les renseignements concernant les consommateurs, le recouvrement des dettes et l'aide aux débiteurs. Les faits saillants des recommandations qui se rapportent à ces domaines sont présentés ci-dessous.

a) Problèmes reliés au crédit à la consommation

Un certain nombre de problèmes se rapportant à plusieurs genres de transactions quotidiennes de crédit ont été analysés. Ceux-ci comprennent la divulgation des frais d'emprunt, la publicité relative au crédit, le remboursement anticipé des emprunts, les litiges au sujet d'erreurs de facturation, les cartes de crédit non sollicitées, les virements de fonds automatiques, la

responsabilité des créanciers à l'égard des marchandises défectueuses, la reprise de possession, les saisies-arrêts de salaire et l'égalité d'accès au crédit pour les femmes.

Les principales recommandations comprennent notamment :

- la divulgation des frais d'emprunt qui doivent être communiqués aux consommateurs devrait se rapporter aux frais d'emprunt effectifs. En d'autres termes, tous les frais supplémentaires encourus par une personne ne payant pas comptant devraient être calculés dans le taux d'intérêt annuel qui est indiqué dans le contrat;

- les renseignements au sujet du coût des cartes de crédit devraient être divulgueés aux consommateurs dans les formulaires de demande de cartes de crédit, de façon à ce que ceux-ci puissent comparer facilement les coûts des cartes de crédit avant d'en faire la demande;

- les consommateurs devraient avoir le droit d'effecter le remboursement anticipé de leurs dettes avant la date d'échéance, sans aucune pénalité;

- les institutions financières qui délivrent des cartes de crédit ne devraient pas avoir le droit de gagner accès aux comptes d'épargnes de leurs clients dans le but d'obtenir le remboursement de leurs créances, sans le consentement explicite des clients;

- l'élaboration de règlements visant à édicter la façon de régler les litiges au sujet d'erreurs de facturation devrait être considérée dans le but d'inciter les créanciers à régler rapidement ces litiges sans que cela n'entraîne des répercussions négatives sur la cote de crédit du consommateur;

- la possibilité de permettre aux consommateurs de retenir des paiements aux créanciers devrait être considérée dans les cas où les marchandises sont défectueuses ou lorsqu'une déclaration inexacte a été faite au sujet du produit qui a été acheté.

b) Loi sur les renseignements concernant le consommateur

La Loi sur les renseignements concernant le consommateur de l'Ontario comporte des dispositions qui régissent la cueillette et l'utilisation des renseignements sur la solvabilité par les agences de renseignements sur la solvabilité et leurs clients -- les institutions financières, les commerçants, les propriétaires, les employeurs, les enquêteurs privés et les compagnies d'assurance.

La Loi sur les renseignements concernant le consommateur a été adoptée dans le but d'éviter que des consommateurs se voient refuser un avantage à la lumière de renseignements inexacts, incomplets ou faux, sans avoir la possibilité de les

rectifier. Toutefois, depuis l'adoption de cette loi, un certain nombre de problèmes sont apparus, comme l'illustrent les recommandations présentées à ce sujet.

Les principales recommandations comprennent notamment :

- un consommateur ayant une famille devrait avoir la possibilité de choisir un dossier de solvabilité familial ou individuel. À l'heure actuelle, le dossier de solvabilité du conjoint peut être intégré automatiquement à celui du consommateur;

- la loi devrait clairement stipuler que les consommateurs devraient avoir accès à tous les renseignements à leur sujet qui sont consignés par une agence de renseignements sur la solvabilité. À l'heure actuelle, les consommateurs ont le droit d'être informés seulement de la «nature et de la substance» du contenu de leur dossier de solvabilité;

- les consommateurs devraient avoir le droit d'inclure à leur dossier un avis de contestation lorsqu'ils ne sont pas d'accord avec les renseignements qui y sont consignés et que l'agence de renseignements sur la solvabilité refuse de les rectifier.

c) Recouvrement des dettes

La Loi sur les agences de recouvrement réglemente le recouvrement des dettes par ces agences et interdit un certain nombre de pratiques (p. ex., téléphoner à un débiteur avant 7 h).

Le projet de révision des lois a identifié certaines faiblesses de cette loi et présente des recommandations dans le but de les corriger.

Les principales recommandations comprennent notamment :

- il devrait être interdit à tous les créanciers, et non seulement aux agences de recouvrement, d'utiliser des méthodes inacceptables de recouvrement. À l'heure actuelle, les méthodes de recouvrement interdites ne s'appliquent qu'aux agences de recouvrement. Elles ne touchent pas, par exemple, les grands magasins ou les institutions financières qui effectuent eux-mêmes le recouvrement des créances des consommateurs.

- la liste des méthodes de recouvrement interdites devrait être étendue de façon à y inclure, entre autres, l'interdiction de communiquer avec un débiteur à un moment ou à un endroit que ce dernier juge inapproprié;

- dans le but d'inciter les créanciers à respecter les dispositions de la loi, le consommateur devrait avoir le droit de recevoir des dommages-intérêts si un agent de recouvrement commet une infraction à la loi; il devrait aussi avoir la possibilité de présenter une requête à un tribunal demandant l'annulation de la dette.

d) Aide aux débiteurs

Les consommateurs qui se retrouvent sous un fardeau de dettes tentent souvent d'établir de nouvelles modalités de paiement avec leurs créanciers dans le but d'effectuer des versements moins élevés pendant une période de temps plus longue. En Ontario, ces arrangements ne sont possibles que s'il y a consentement. Seuls les créanciers qui donnent leur consentement sont liés par l'arrangement qui a été négocié et, par la suite, un créancier peut retirer son consentement à tout moment.

Les principales recommandations comprennent notamment :

- l'Ontario devrait adopter une disposition législative créant un programme «de remboursement équilibré des dettes» qui permettrait aux consommateurs d'obliger leurs créanciers à accepter un arrangement relatif à des modalités de paiement acceptables pour la majorité des créanciers. Un nouveau programme visant à aider les consommateurs débiteurs pourrait

être créé à l'intention des consommateurs ontariens si la province devait exercer son «droit de retrait» à l'égard du régime «de remboursement équilibré des dettes» que le gouvernement fédéral se propose d'inclure à la Loi sur la faillite;

- l'Ontario devrait toutefois, avant de souscrire à ce régime, s'assurer que les propositions fédérales comprennent, en plus d'un régime de remboursement équilibré des dettes, des dispositions relatives aux conseils en matière de crédit et aux services de défense et d'éducation des consommateurs;

- les administrateurs du programme de remboursement équilibré des dettes devraient avoir le pouvoir, sujet à un appel devant les tribunaux, de rejeter une demande d'un créancier s'il est évident que la dette a été encourue à la suite d'une transaction qui a donné lieu à des pratiques déloyales ou malhonnêtes, telles que définies par les lois fédérales et provinciales.

5. Mesures correctives et accès au système judiciaire

Les mesures correctives ont habituellement consisté en des méthodes gouvernementales d'application de la loi combinées à des mécanismes privés de réparation. Les méthodes gouvernementales ont reposé principalement sur des poursuites criminelles et, de plus en plus, sur les règlements administratifs (pouvoirs d'enquête, engagements de l'observation volontaire de la loi, ordonnances de cesser et de s'abstenir).

Quant aux mécanismes privés de réparation, les poursuites intentées par les consommateurs devant la Cour des petites créances, quoique peu fréquentes, représentent, en théorie, le principal mécanisme de réparation à la disposition des consommateurs.

Le projet de révision des lois a consacré beaucoup d'attention à la question des mesures correctives. Il a constaté qu'il était grand temps de procéder à une réforme et d'adopter de nouvelles initiatives dans ces deux domaines importants que sont les méthodes gouvernementales d'application de la loi et les mécanismes privés de réparation.

a) Mesures correctives administratives

Le projet de révision des lois a identifié un certain nombre de problèmes se rapportant aux mesures correctives administratives stipulées par les lois visant à assurer la protection des consommateurs. Ces problèmes sont les suivants :

- les mesures correctives administratives qui sont stipulées dans une vingtaine de lois ne sont pas uniformes et cohérentes. Différents niveaux et genres de mesures de protection des consommateurs sont prévus selon la nature des marchandises et des services. Il en résulte une confusion pour les entreprises et les consommateurs;

- les administrateurs gouvernementaux ne disposent pas d'une gamme suffisante de mesures correctives afin d'accomplir leur travail efficacement;

- les administrateurs doivent intervenir de façon opportune. Ceci dépend toutefois de la possibilité d'obtenir rapidement et facilement les renseignements nécessaires. Une fois que les renseignements ont été obtenus et qu'une infraction est constatée, l'intervention doit être immédiate et appropriée;

- le nombre d'infractions délibérées aux règlements est toutefois minime. Les entreprises qui dérogent aux règlements pourraient éviter de le faire si elles en avaient une meilleure compréhension, tandis que plusieurs autres entreprises accepteraient de remédier à une situation si elles étaient avisées qu'elles dérogent aux règlements.

<u>Les principales recommandations comprennent notamment :</u>

- les mesures correctives à la disposition des administrateurs gouvernementaux devraient être normalisées et uniformisées;

- la gamme de mesures correctives à la disposition des administrateurs gouvernementaux devrait être étendue et comprendre notamment;

    - tout régistrateur devrait avoir le pouvoir d'émettre un ordre de suspension immédiate de l'enregistrement d'une compagnie dans le but de protéger le public;

- le pouvoir de geler les actifs d'une compagnie qui a commis une infraction à la loi devrait être étendu dans le but de permettre aux tribunaux de distribuer ces actifs aux consommateurs qui ont subi des pertes à cause de l'infraction;

- les administrateurs gouvernementaux devraient être autorisés à émettre un «ordre exigeant des renseignements» auprès d'une compagnie lorsqu'il y a des motifs de croire qu'une infraction a été commise ou est sur le point d'être commise;

- les fonctionnaires du ministère devraient avoir le pouvoir d'émettre des directives dans le but de faire connaître les politiques gouvernementales et les interprétations relatives à l'application des lois visant à assurer la protection des consommateurs.

b) Mécanismes de réparation

La principale constatation du projet de révision des lois dans le domaine des mécanismes privés de réparation est que les consommateurs ontariens intentent rarement des poursuites judiciaires contre les vendeurs de produits de consommation ou de services. Cette situation s'explique par le fait que la majorité des consommateurs considèrent que le système judiciaire donne lieu à un processus qu'ils ne connaissent pas, qui est long et coûteux. Plusieurs personnes estiment que même la création

de la Cour des petites créances n'a pas entraîné une plus «grande accessibilité au système judiciaire». La majorité des utilisateurs de la Cour des petites créances ne sont pas des consommateurs poursuivant des compagnies, mais plutôt des compagnies poursuivant d'autres compagnies, et même, des consommateurs.

Le projet de révision des lois réclame l'adoption d'un certain nombre de propositions visant à inciter les consommateurs à exercer leurs droits dans le but d'obtenir un plus grand degré de réparation.

Les principales recommandations comprennent notamment :

- le ministère devrait donner son appui à la réforme de la Cour des petites créances recommandée dans le rapport Zuber sur les tribunaux de l'Ontario. Cette réforme permettrait d'étendre la juridiction de la Cour des petites créances aux transactions ayant une valeur de 10 000 $, dans l'ensemble de la province, par rapport au montant de 1 000 $ (3 000 $ dans la communauté urbaine de Toronto) qui est présentement en vigueur;

- les règles relatives aux dommages-intérêts et aux dépens devraient être étendues de façon à ce que les consommateurs qui ont gain de cause puissent recevoir :

  i) le plus élevé des montants représentant sa réclamation ou 500 $;

  ii) un montant représentant le double de la perte encourue, jusqu'à un maximum de 10 000 $;

  iii) toute autre mesure corrective qui pourra être jugée nécessaire dans le but d'atteindre un règlement équitable;

- un système de règlement des litiges devrait être mis sur pied de façon à ce qu'une partie puisse contraindre l'autre à participer à un processus d'arbitrage final et exécutoire. La principale caractéristique de ce processus est qu'il serait dépourvu de toute représentation juridique et que la décision ne pourrait faire l'objet d'un appel et serait déposée à la Cour des petites créances qui veillerait à son exécution;

- des mécanismes de recours collectif et de recours substitutif devraient être établis dans le but de permettre aux consommateurs de se regrouper ou de demander à quelqu'un d'intenter une poursuite en justice et d'obtenir réparation en leur nom;

- une poursuite en justice devrait permettre d'avoir recours à des mesures correctives en vertu desquelles le tribunal pourrait ordonner à une personne, reconnue coupable d'une infraction à une loi assurant la protection des consommateurs, de verser un dédommagement pour les pertes monétaires qui ont été subies à cause de l'infraction.

III SECTEURS COMMERCIAUX PARTICULIERS

Introduction

Comme il a été mentionné précédemment, même avec l'établissement d'un Code de protection du consommateur, des règlements supplémentaires continueraient d'être nécessaires dans le but de régir divers secteurs commerciaux. Le projet de révision des lois a déterminé qu'il s'agit des cinq secteurs commerciaux suivants :

1. logement;
2. véhicules automobiles;
3. agences de voyages;
4. services funéraires;
5. salles de cinéma et sports.

Chacun des secteurs est brièvement abordé ci-dessous.

1. Logement

i) Courtiers en immeubles

L'analyse du marché de l'immobilier a révélé qu'un certain nombre de changements importants sont survenus au cours des dernières années. Le nombre d'entreprises et l'ampleur de leurs activités se

sont accrus considérablement. De plus, la gamme des services offerts s'est étendue et comprend maintenant des liens formels et informels avec des institutions financières et avec des services d'inspection de maison, d'évaluation et de relocation.

Dans ce contexte, le projet de révision des lois recommande donc une mise à jour approfondie de la Loi sur le courtage commercial et immobilier dans le but de mieux faire face à la situation qui prévaut dans ce secteur complexe et en constante évolution.

Les principales recommandations comprennent notamment :

- un conseil représentatif de l'industrie devrait être créé et composé de représentants d'associations de consommateurs, des milieux éducatif et juridique, de même que de l'industrie. Le conseil devrait avoir des pouvoirs administratifs, d'application de la loi et/ou de décision dans le but de favoriser l'émergence d'un climat de collaboration en matière de réglementation;

- des règlements relatifs à la divulgation des renseignements devraient être élaborés pour faire face aux problèmes des agences et des conflits d'intérêt des agences;

- une disposition législative devrait être adoptée dans le but de déterminer que, dans le cas d'une inscription multiple, le courtier vendeur est réputé l'agent de l'acheteur;

- l'exemption relative à l'inscription des employés des propriétaires immobiliers devrait être abolie (ces propriétaires immobiliers sont habituellement des promoteurs immobiliers qui embauchent des personnes pour vendre les maisons qu'ils ont construites);

- une catégorie de permis sans le privilège d'effectuer des transactions devrait être créée pour les franchiseurs;

- les exigences relatives au cautionnement des courtiers immobiliers devraient être remplacées par un fonds d'indemnisation qui serait administré par le conseil représentatif de l'industrie.

ii) Garanties des logements neufs

La Loi sur le régime de garanties des logements neufs de l'Ontario vise à protéger les dépôts effectués par les consommateurs qui se font construire une maison et à servir de caution en vue de la construction. Le Régime de garanties de logements neufs a été instauré par le gouvernement en collaboration avec l'industrie de la construction et est administré par une société sans but lucratif.

Le projet de révision des lois est conscient du fait que l'achat d'un logement est souvent l'achat le plus dispendieux effectué par les consommateurs. Toutefois, les consommateurs ne sont pas aussi bien protégés par une garantie complète lorsqu'ils achètent un logement que lorsqu'ils achètent un appareil ménager ou un véhicule automobile.

Les principales recommandations comprennent notamment :

- une annexe devrait être ajoutée à tous les contrats de vente dans le but de fournir à l'acheteur des renseignements essentiels avant la signature du contrat. L'annexe devrait comprendre les renseignements suivants :

  i) retard dans la date de prise de possession -- cette disposition aurait pour effet de prévoir des dédommagements dans l'éventualité d'un retard dans la date de prise de possession;

  ii) travaux incomplets -- cette disposition permettrait d'effectuer une retenue de garantie dans les cas où un acheteur doit prendre possession d'un logement neuf avant la fin des travaux;

  iii) substitution -- cette disposition stipulerait ce qui peut et ce qui ne peut pas être substitué par le promoteur immobilier, sans le consentement de l'acheteur;

- la portée de la garantie devrait être étendue dans le but d'assurer que le produit soit conforme à sa description et à sa qualité implicite;

- des délais devraient être fixés pour donner suite aux plaintes dans le but d'accélérer le processus de conciliation;

- la période de garantie devrait être étendue de façon à donner une première garantie d'une durée de deux ans et une garantie supplémentaire de huit ans contre toute défectuosité structurelle.

iii) Logements en copropriété

La Loi sur la copropriété par déclaration a été adoptée dans le but de créer un cadre juridique dans le domaine de la copropriété en Ontario et de définir les droits des copropriétaires, de même que des mesures correctives.

La vente de logements en copropriété a connu une croissance impressionnante. L'augmentation des activités du marché des logements en copropriété a accentué les problèmes reliés à cette forme de logements par rapport aux dispositions de la loi.

Les principales recommandations comprennent notamment :

- la Loi sur la copropriété par déclaration devrait être déclaratoire plutôt que réglementaire et refléter le fait que la vie dans un logement en copropriété comporte la propriété du logement privé et l'utilisation de parties communes;

- un bureau des logements en copropriété devrait être créé et avoir un statut d'agence autonome par rapport au ministère. Ce bureau aurait pour fonction de renseigner, d'éduquer et, peut-être, d'assurer un mécanisme de règlement des litiges;

- les exigences relatives au quorum devraient être réduites, il doit y avoir des procédures visant à restreindre l'utilisation des mandataires, et on devrait adopter des méthodes alternatives d'élections;

- des exigences relatives à une révision périodique du niveau de fonds de réserve servant à couvrir les frais de réparation devraient être adoptées, de même que des restrictions au sujet de l'investissement de ces fonds et de l'allocation des intérêts encourus;

- les dispositions relatives aux coûts d'occupation anticipée et aux fonds en fiducie devraient être réformées;

- des dispositions relatives à la délivrance facultative de permis pour les gérants d'immeubles de logements en copropriété devraient être adoptées.

iv) Rénovations résidentielles

Le projet de révision des lois a identifié le secteur des rénovations résidentielles comme l'un de ceux qui exige une attention particulière en raison du grand nombre de plaintes qui sont faites dans ce domaine.

Bien que les entrepreneurs en rénovations soient, dans une certaine mesure, assujettis à la Loi sur la protection du consommateur, en vertu des dispositions se rapportant «aux vendeurs itinérants», celles-ci ne sont pas assez précises pour aider les consommateurs à régler les litiges qu'ils peuvent avoir avec les entrepreneurs en rénovations résidentielles.

Les principales recommandations comprennent notamment :

- les vendeurs de services de rénovations résidentielles devraient continuer d'être tenus de s'inscrire auprès du ministère de la Consommation et du Commerce, mais la loi devrait être spécifique à ce sujet plutôt que d'inclure ces vendeurs dans la catégorie des «vendeurs itinérants»;

- les dispositions des contrats de rénovations résidentielles qui sont offerts aux consommateurs devraient comporter des clauses supplémentaires dans le but de préciser, entre autres, la date

du début et de la fin des travaux, et d'établir des pénalités dans l'éventualité où les travaux ne sont pas terminés à la date prévue;

- un fonds d'indemnisation devrait être créé à l'intention des consommateurs qui subissent des pertes lorsqu'un entrepreneur en rénovations résidentielles cesse ses activités commerciales ou déclare faillite.

2. Véhicules automobiles

La protection des consommateurs dans le domaine de la vente des véhicules automobiles est assurée par le biais d'une réglementation législative comprenant un fonds d'indemnisation et un mécanisme expérimental d'arbitrage.

Aux termes de la Loi sur les commerçants de véhicules automobiles, tous les concessionnaires et les vendeurs de véhicules automobiles en Ontario doivent être inscrits. De plus, cette inscription est conditionnelle à leur conduite et à leur stabilité financière. La loi exige également que certains renseignements soient communiqués aux consommateurs, par exemple, si le véhicule a été utilisé comme taxi ou voiture de patrouille par la police.

La recherche effectuée par le projet de révision des lois démontre que les transactions relatives aux véhicules automobiles sont toujours l'une des principales sources d'insatisfaction des consommateurs, particulièrement dans les domaines de la vente de véhicules usagés, des réparations et du service, et de la location à bail. Le projet de révision des lois recommande trois initiatives principales qui permettraient d'accroître la protection des consommateurs à l'égard des transactions se rapportant aux véhicules automobiles. Ces initiatives sont les suivantes : des exigences plus rigoureuses à l'égard des personnes qui veulent entrer dans ce domaine d'activités commerciales; des exigences plus importantes au sujet de la divulgation de renseignements; et, une meilleure protection une fois que la transaction a été conclue.

Les principales recommandations comprennent notamment :

- les exigences relatives à la divulgation de renseignements au sujet de l'utilisation antérieure du véhicule devraient être étendues de façon à inclure plus de renseignements;

- un nombre limité de dispositions particulières se rapportant à la location à bail devraient obligatoirement être décrites en termes simples dans la publicité et dans les contrats;

- la publicité des véhicules automobiles neufs et usagés devrait être distincte de façon à éviter toute confusion;

- une période de réflexion devrait s'appliquer à la location à bail ou à l'achat d'un véhicule automobile, avant que le consommateur n'en prenne possession;

- un programme éducationnel obligatoire devrait être créé à l'intention des concessionnaires et vendeurs de véhicules automobiles. Ce programme devrait être élaboré conjointement par les associations représentant l'industrie, le régistrateur des commerçants de véhicules automobiles et le ministère des Collèges et Universités;

- la définition d'un «commerçant de véhicules automobiles» devrait être amendée de façon à ce que les personnes ou les entreprises vendant un maximum de cinq véhicules automobiles par année civile soient exemptées de l'obligation de s'inscrire;

- les catégories d'inscription devraient être étendues de façon à inclure les concessionnaires de véhicules automobiles, les grossistes de véhicules automobiles, les vendeurs de motocyclettes, les concessionnaires de véhicules automobiles en location à bail et les encanteurs de véhicules automobiles qui vendent directement aux consommateurs.

3. Agences de voyages

La réglementation de l'industrie des agences de voyage prise en application de la Loi sur les agences de voyages a principalement pour but de protéger les dépenses des consommateurs. Cette réglementation prévoit l'inscription des agences de voyages et de rapports financiers, de même que la participation obligatoire à un fonds d'indemnité.

Malgré ces mesures, il existe toujours des problèmes de pertes monétaires et de pertes de jouissance. L'existence de ces problèmes est aussi reconnue par l'industrie. D'ailleurs, les trois associations représentant l'industrie souhaitent jouer un rôle plus important en matière de réglementation.

Étant donné que la stabilité financière de cette industrie est le meilleur moyen d'assurer la protection des consommateurs, le projet de révision des lois présente des recommandations visant à améliorer les exigences relatives à l'inscription et à la présentation des rapports financiers, et à faire disparaître l'incertitude qui règne à l'égard de la législation.

Les principales recommandations comprennent notamment :

- les agences de voyages devraient être encouragées à adopter volontairement un code de déontologie et des normes de qualité;

- un conseil représentant l'industrie devrait être créé dans le but d'assurer un lien permanent avec le ministère. Ce conseil devrait être composé de six personnes inscrites au sein de cette industrie et de six personnes non inscrites représentant le public et d'autres champs d'activités;

- les exigences relatives à l'inscription, surtout celles se rapportant à la scolarité et à l'expérience professionnelle, devraient être normalisées et renforcées;

- les contrats devraient comporter certaines dispositions minimales;

- le partage des responsabilités des diverses parties aux transactions relatives à des voyages devrait être clairement établi;

- des normes de publicité devraient être adoptées dans le but d'assurer que les consommateurs soient en mesure de faire un choix informé;

- le fonds d'indemnisation assuré par l'industrie des agences de voyages devrait être amélioré;

- des mécanismes de conciliation devraient être créés dans le but de régler les plaintes qui ne peuvent l'être en vertu des mécanismes existants.

4. Services funéraires

i) Préarrangements funéraires

La Loi sur les préarrangements funéraires régit les préarrangements et les paiements anticipés de services funéraires. L'argent versé à cette fin doit être déposé dans un fonds en fiducie jusqu'à ce que l'arrangement soit réalisé ou annulé par l'acheteur.

Le montant d'argent versé par les consommateurs ontariens dans le domaine des préarrangements funéraires s'est accru considérablement au cours des dernières années. De 51 millions de dollars en 1980, ce montant est passé à 225 millions de dollars en 1987. Plus d'un million de consommateurs ontariens ont signé des contrats de préarrangements avec des directeurs de services funéraires (contrats qui entraînent des déboursés d'environ 3 000 $ en moyenne) et l'argent versé est déposé dans un fonds en fiducie jusqu'à ce que la marchandise et les services achetés soient livrés.

Un certain nombre d'incidents se sont produits récemment au sujet du détournement de fonds en fiducie devant servir à des services funéraires.

Les principales recommandations comprennent notamment :

- des modifications à la loi devraient être apportées dans le but d'éviter des détournements de fonds en fiducie;
- un fonds d'indemnisation devrait être créé;
- la vente de préarrangements funéraires par le porte-à-porte ou par téléphone devrait être interdite;
- seuls les titulaires d'un permis d'établissements de services funéraires devraient être autorisés à établir des contrats de préarrangements funéraires avec les consommateurs;
- tous les contrats devraient comprendre un certain nombre de renseignements particuliers et les acheteurs devraient avoir la possibilité d'annuler à tout moment un tel contrat, moyennant le versement de frais minimaux;
- l'intérêt encouru devrait être conservé dans le fonds en fiducie pendant la vie du client. S'il y a surplus après l'exécution du contrat, celui-ci devrait être versé à la succession de l'acheteur.

Note :

Les recommandations du projet de révision des lois dans ce domaine ont été soumises au ministère en mars 1987. Le projet de loi 27, intitulé Loi modifiant la Loi sur les préarrangements funéraires, qui en est à l'étape de la deuxième lecture à l'Assemblée législative, comporte plusieurs des recommandations présentées par le projet de révision des lois.

ii) Cimetières

Les cimetières sont régis par une loi dans le but de veiller à leurs responsabilités financières et d'assurer qu'ils sont entretenus de façon acceptable au public. Le projet de révision des lois a constaté que la Loi sur les cimetières doit être révisée en profondeur afin de refléter les nombreux changements qui sont survenus sur le marché. Ces changements comprennent, par exemple, l'utilisation accrue des services de crémation, l'augmentation du nombre de cimetières commerciaux et le recours à des techniques agressives dans le but de vendre des préarrangements funéraires et des fournitures funéraires.

Les principales recommandations comprennent notamment :

- les vendeurs travaillant pour les cimetières devraient être tenus de s'inscrire et de déposer un cautionnement;

- les périodes et les endroits où les vendeurs des cimetières et de monuments funéraires peuvent effectuer des sollicitations, par le porte-à-porte ou par téléphone, devraient faire l'objet de certaines restrictions;

- les droits particuliers du propriétaire d'un terrain dans un cimetière, de même que les droits et obligations du propriétaire d'un cimetière devraient être clairement établis;

- les exigences relatives aux renseignements devant être communiqués aux consommateurs devraient être étendues;

- les dispositions relatives à l'établissement et à l'administration des fonds en fiducie se rapportant aux contrats de préarrangements funéraires devraient être modifiées à la lumière des amendements proposés à la Loi sur les préarrangements funéraires;

- les propriétaires des cimetières devraient être tenus responsables, dans tous les cas, de la sécurité du cimetière, y compris celle des monuments funéraires qui y sont érigés;

- les exigences relatives à l'approbation des frais devraient être éliminées. Toutefois, la liste de frais de tous les terrains de cimetière, des fournitures et des services devrait être déposée à chaque année. Le ministère devrait avoir le pouvoir d'exiger des réductions de frais lorsque ceux-ci sont jugés excessifs, exorbitants ou discriminatoires (les normes à cet égard seraient établies par règlements);

- des règlements supplémentaires devraient être adoptés dans le domaine des services de crémation;

- une consultation devrait être entreprise avec des groupes particuliers (c.-à-d., les groupes autochtones, les archéologues, les promoteurs immobiliers et les agriculteurs) dans le but de résoudre les problèmes se rapportant aux sites de sépulture qui ne sont pas identifiés;

- la possibilité de louer les droits d'inhumation devrait être étudiée;

- le rôle du ministère à l'égard de l'approbation des cimetières devrait être réduit de façon à ce que cette responsabilité soit principalement assumée par les municipalités.

5. Salles de cinéma et sports

i) Salles de cinéma, films et vidéos

La Loi sur les salles de cinéma stipule que toutes les salles de cinéma, les projectionnistes et les établissements d'échanges de films soient inscrits.

Elle stipule également que les films et les vidéos projetés en public sont assujettis aux contrôles et à la classification cinématographiques. La loi tente de veiller au respect des normes sociales et d'assurer la sécurité du public.

Le projet de révision des lois a surtout concentré son attention sur les aspects du présent système se rapportant à la sécurité du public.
Les changements qui sont survenus sur le marché, de même que dans la nature de la technologie utilisée dans le domaine des films et des vidéos ont rendu désuètes plusieurs dispositions de cette loi. Le projet de révision des lois recommande que les mesures se rapportant à la sécurité du public reconnaissent l'avènement des nouvelles technologies et qu'elles soient amendées en conséquence.

<u>Les principales recommandations comprennent notamment :</u>

- le système de délivrance des permis pour les salles de cinéma, les détaillants de vidéos et les distributeurs de films devrait être modifié de façon à prévoir des exemptions pour les écoles, les galeries d'art, les festivals de films, etc.;

- la nécessité d'obtenir un permis pour l'équipement devrait être abolie;

- toutes les dispositions relatives à la protection contre les incendies et à la sécurité devraient être éliminées de la loi. Les propriétaires de salles de cinéma seraient alors assujettis au Code des incendies de l'Ontario et au Code du bâtiment de l'Ontario. L'inspection à cet égard devrait être de la responsabilité du Bureau du commissaire des incendies en Ontario et aux services des incendies municipaux;

- le domaine des projectionnistes devrait être déréglementé en éliminant toute référence au permis, à la formation et aux qualifications qu'ils doivent posséder;

- les mécanismes d'appel prévus dans le cas des enquêtes de la Direction des salles de cinéma devraient être modifiés dans le but de les rendre conformes aux dispositions semblables contenues dans d'autres lois;

- les inspections relatives au respect de la classification et des restrictions se rapportant à l'âge d'admission devraient être entreprises lorsque des plaintes sont portées par le public.

ii) Sports

La Loi sur le contrôle des sports vise à promouvoir le sport amateur et à superviser le sport professionnel en Ontario. En réalité, cette loi sert principalement à assurer une protection physique et financière aux personnes qui pratiquent la boxe et la lutte professionnelles. Le projet de révision des lois recommande que cette loi soit amendée de façon à tenir compte de cette situation.

Les principales recommandations comprennent notamment :

- la portée de la loi devrait être limitée aux sports de combat, comme la boxe, tout en ayant la souplesse de s'étendre éventuellement à de nouveaux genres de sports de combat;

- toutes les références au sport amateur devraient être éliminées et la responsabilité dans ce domaine devrait incomber au ministère du Tourisme et des Loisirs;

- le degré de réglementation à l'égard de la lutte, en tant que sport, devrait être reconsidéré à la lumière de son caractère d'activité de spectacle;

- les pouvoirs du médecin qui examine un boxeur devraient être clarifiés;

- les décisions de nature commerciale qui sont prises par le commissaire aux sports devraient pouvoir faire l'objet d'un appel devant la Commission d'appel des enregistrements commerciaux.

IV. CONCLUSION

Ceci termine notre rapport. L'objectif de ce rapport présenté au ministère, de même qu'aux autres personnes intéressées des milieux des affaires et des consommateurs, est de faire connaître quelques-unes des orientations qui sont proposées par le projet de révision des lois. Le travail qui a été accompli constitue le projet de révision législative le plus ambitieux jamais tenté au Canada dans le domaine des lois se rapportant à la protection des consommateurs. Il est à noter que pour avoir une compréhension approfondie de la nature et de la portée du travail effectué par le projet de révision des lois, les lecteurs devront faire une lecture attentive des rapports supplémentaires qui se rapportent à une industrie ou à un secteur particulier. Ce rapport résume les thèmes fondamentaux et certains faits saillants reliés aux principaux secteurs d'activités commerciales.

Nous espérons que ce document donnera un aperçu de l'ampleur de la tâche qui a été accomplie et permettra de démontrer la nécessité d'agir dans ce domaine important qui préoccupe le public. Nous espérons également que la distribution de ce document amorcera un dialogue et une discussion

qui auront comme résultats la modernisation et la simplification des lois se rapportant à la protection des consommateurs. D'ailleurs, les entreprises et les consommateurs ont besoin et méritent de telles lois.

V ANNEXE

Liste des rapports supplémentaires
Projet de révision des lois

PARTIE I - INTRODUCTION ET SOMMAIRE

1. Introduction
2. Sommaire de la Division des pratiques commerciales et des lois
3. Méthodologie et résultats de la recherche
4. Consultation du public
5. Développement de la philosophie et des principes
6. Structure de la législation proposée
7. Trois lois qui pourraient relever d'un autre ministère : la Loi sur les pratiques de commerce discriminatoires, la Loi sur les huissiers et la Loi sur les distributeurs de livres brochés et de périodiques

PARTIE II - LE CODE DE PROTECTION DU CONSOMMATEUR - FONDEMENT LÉGISLATIF

8. Introduction
9. Charte des droits et des obligations des consommateurs
10. Sensibilisation et éducation des consommateurs
11. Secteur des services
12. Développement d'un modèle d'intervention et d'évaluation
13. Inscription et permis
14. Moyens relatifs à la protection financières des consommateurs
15. Mesures administratives d'application de la loi
16. Mesures de réparation à l'intention des consommateurs
17. Mécanismes de règlement des litiges
18. Code de déontologie commerciale

19. Pratiques de commerce (Loi sur les pratiques de commerce)
20. Publicité
21. Garanties et responsabilité des produits
22. Remboursements et échanges
23. L'accès à l'information et la protection des renseignements personnels
24. Ventes par le porte-à-porte
25. Ventes postales
26. Sollicitations téléphoniques
27. Sollicitations d'oeuvres de bienfaisance

PARTIE III - LE CRÉDIT À LA CONSOMMATION

28. Problèmes relatifs au crédit à la consommation
29. Analyse de la Loi sur les agences de recouvrement
30. Programmes d'aide aux débiteur
31. Loi sur les renseignements concernant le consommateur

PARTIE IV - SECTEURS COMMERCIAUX PARTICULIERS

32. Loi sur le courtage commercial et immobilier
33. Loi sur le régime de garanties des logements neufs
34. Loi sur la copropriété par déclaration
35. Rénovation résidentielle
36. Véhicules automobiles
37. Agences de voyages
38. Loi sur les préarrangements funéraires
39. Loi sur les cimetières
40. Loi sur les salles de cinéma
41. Loi sur le contrôle des sports
42. Relation entre le Code de protection du consommateur et les lois se rapportant à des secteurs particuliers

Les rapports supplémentaires
sont disponibles en anglais
à la Librairie du gouvernement
de l'Ontario.